

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 71



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

59e jaargang
24 februari 2016

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

RESOLUTIES

Europees Economisch en Sociaal Comité

512^e zitting van het EESC van 9 en 10 December 2015

2016/C 071/01	Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over vluchtelingen	1
---------------	--	---

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

512^e zitting van het EESC van 9 en 10 December 2015

2016/C 071/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vereenvoudiging van het GLB (verkenkend advies)	3
2016/C 071/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van geëngageerde universiteiten aan de vormgeving van Europa (initiatiefadvies)	11
2016/C 071/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van ingenieurs in de herindustrialisering van Europa (initiatiefadvies)	20
2016/C 071/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nanotechnologie voor een concurrerende chemische industrie (initiatiefadvies)	27

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

512^e zitting van het EESC van 9 en 10 December 2015

2016/C 071/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2014 (COM(2015) 247 final)	33
---------------	---	----

NL

2016/C 071/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden (COM(2015) 302 final)	42
2016/C 071/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Een Europese migratieagenda (COM(2015) 240 final)	46
2016/C 071/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (COM(2015) 450 final — 2015/0208 (COD))	53
2016/C 071/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD))	57
2016/C 071/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Strategie voor een digitale eengemaakte markt (COM(2015) 192 final)	65
2016/C 071/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020) (COM(2015) 285 final)	75
2016/C 071/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU (COM(2015) 452 final)	82

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

RESOLUTIES

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

512^e ZITTING VAN HET EESC VAN 9 EN 10 DECEMBER 2015**Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over vluchtelingen**

(2016/C 071/01)

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden zitting (vergadering van 10 december 2015) onderstaande resolutie met 174 stemmen vóór en 8 tegen, bij 9 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Het EESC heeft oprecht waardering voor het belangrijke werk dat maatschappelijke organisaties verrichten om hulp te bieden aan de vluchtelingen die hun door oorlog verscheurde land ontvluchten en die derhalve bescherming verdienen overeenkomstig de Conventie van Genève. Zonder hun inbreng had de tragische humanitaire situatie die in veel Europese landen is ontstaan, catastrofaal kunnen zijn. Het Europees Economisch en Sociaal Comité ijvert ervoor om deze realiteit rechtstreeks onder de aandacht te brengen, teneinde te bewerkstelligen dat de Europese instellingen, regeringen en andere politieke actoren er terdege rekening mee houden.
2. Het EESC is bezig met het organiseren van bezoeken aan maatschappelijke organisaties die vluchtelingen helpen in elf lidstaten (Hongarije, Polen, Malta, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk, Slovenië, Bulgarije, Zweden, Italië, Kroatië) en Turkije, omdat deze landen het meest met de toestroom van vluchtelingen te maken hebben. Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld bij de Europese instellingen zullen we op Europees niveau als hun spreekbuis fungeren.
3. In de huidige situatie is het volgens het EESC zaak dat de EU veilige humanitaire corridors instelt voor vluchtelingen uit landen die door oorlogen worden geteisterd en door terrorisme worden bedreigd, en dat hierbij wordt samengewerkt met de landen waar zich de meeste vluchtelingen bevinden. Daarnaast moeten we een echt Europees asielstelsel tot stand brengen dat gebaseerd is op geharmoniseerde procedures voor de hele EU. Het moet hierbij ook gaan om een uniforme asielstatus en wederzijdse erkenning van asielbesluiten, gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit, inspanningen op het vlak van herplaatsing en hervestiging, en herziening van de Dublinverordening. Bovendien is er behoefte aan solidaire en solide systemen voor lastenverdeling, waarbij een permanent, eerlijk en bindend systeem om personen die bescherming zoeken over alle EU-landen, de eerste stap zou zijn. Door de uitzonderlijke omstandigheden en overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact zouden de extra kosten van de opvang van vluchtelingen na grondig onderzoek niet mogen worden meegeteld bij de berekening van de begrotingstekorten van de lidstaten.
4. Voorts acht het EESC het zeer zorgwekkend dat de Schengenovereenkomst en het beginsel van vrij verkeer momenteel ondermijnd worden. Het gaat hierbij immers om fundamentele verwezenlijkingen waar EU-burgers van profiteren. Het is belangrijk om de externe grenzen van de Schengenlanden adequaat te beveiligen. Het opnieuw opwerpen van interne barrières en het bouwen van muren zal echter geenszins helpen om EU-burgers nader tot elkaar te brengen of EU-burgerschap te bevorderen.
5. Van cruciaal belang is ook dat er dringend maatregelen worden genomen om de diepere oorzaken van de huidige vluchtelingenstromen aan te pakken. De EU moet ten aanzien van deze vraagstukken samenwerken met de herkomst- en doorreislanden en het EESC dringt erop aan dat de Commissie zich hierbij laat leiden door de mensenrechten en niet louter door veiligheidsoverwegingen. Tot slot benadrukt het EESC dat de „civil society” bij het overleg met derde landen moet worden betrokken.

6. Het EESC zet zich al sinds jaar en dag in voor migratiekwesties, de laatste tijd vooral via het Europees integratie- en migratieforum, en beschouwt integratie en inclusie van vluchtelingen in onze samenleving als tweerichtingsverkeer waarbij sociale partners en andere maatschappelijke organisaties, samen met regeringen en lokale overheden, een essentiële rol spelen. Er moet prioriteit worden verleend aan arbeidsmarkttoegang en meer in het bijzonder aan de erkenning van kwalificaties en het aanbieden van beroeps- en taalopleidingen waar nodig. De Europese Unie zou in landen waar vluchtelingen naartoe trekken en in de EU een reeks maatregelen moeten treffen teneinde aanvragen om werk, opleiding en erkenning van vaardigheden te centraliseren.

7. Om in heel Europa de noodzakelijke maatschappelijke consensus te bereiken is het van essentieel belang om de gelijke behandeling en sociale rechten van EU-burgers en vluchtelingen in Europa volledig te eerbiedigen, waarbij de kwetsbaarsten onder hen bijzondere aandacht dienen te krijgen. Belangrijk is dat er vroeg in de maatschappelijke en arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen wordt geïnvesteerd om hen te helpen hun leven opnieuw op te bouwen, maar tegelijkertijd ook om potentiële conflicten met de plaatselijke bevolking zoveel mogelijk te beperken en hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Absoluut nodig hiervoor is dat lokale overheidsdiensten de beschikking krijgen over voldoende financiële middelen en dat er een dialoog tussen vluchtelingen en de lokale bevolking tot stand komt.

Brussel, 10 december 2015.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS*

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

512^e ZITTING VAN HET EESC VAN 9 EN 10 DECEMBER 2015**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vereenvoudiging van het GLB****(verkennend advies)**

(2016/C 071/02)

Rapporteur: Seamus BOLAND

De Europese Commissie heeft op 2 september 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Vereenvoudiging van het GLB”.

(verkennend advies)

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 november 2015 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512^e zitting (vergadering van 9 december 2015) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 196 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 26 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is zich ervan bewust dat de Europese Commissie de grondige vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) tot prioriteit heeft uitgeroepen en al een aantal eerste voorstellen heeft ingediend ter vereenvoudiging van bepaalde handelingen van de Commissie, zodat de EU-wetgeving begrijpelijker en vlotter toepasbaar wordt.

1.2. Het EESC is van mening dat grotere transparantie en rechtszekerheid en de vermindering van onnodige administratieve lasten en bijbehorende kosten voor landbouwers, andere rechthebbenden, producentenorganisaties en nationale overheidsdiensten, deel moeten uitmaken van het vereenvoudigingsproces.

1.3. Vereenvoudigingen moeten zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Ze moeten met name de boeren ten goede komen en het is cruciaal dat ze vergezeld gaan van ondersteuning via informatie en voorlichting.

1.4. Het EESC erkent dat de Commissie al heel wat inspanningen heeft verricht om de uitvoering van het nieuwe GLB eenvoudiger te maken, waarbij rekening werd gehouden met de kennisgevingen en besluiten van de lidstaten. Met de huidige aanpak is het lastig verregaande vereenvoudigingen van het GLB voor de landbouwers door te voeren zonder daarmee de strikte naleving van de verplichtingen in gevaar te brengen. Omgekeerd is het zo dat deze vereisten niet altijd samenhangend en gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van het streven naar de totstandbrenging van echte collectieve goederen en voordelen voor het milieu.

1.5. Controles en eventuele boeten moeten in verhouding staan tot het ontvangen bedrag, en er moet rekening worden gehouden met de redenen die aan de overtreding ten grondslag liggen en de bereidheid een en ander recht te zetten. Duidelijke gevallen van opzettelijke fraude moeten via de gebruikelijke procedures worden aangepakt. Het EESC beveelt aan om kortingen op de steun proportioneler te maken, want nu worden er zelfs bij kleinere overtredingen zware kortingen opgelegd.

1.6. Bij de toepassing van vergroeningsmaatregelen moet rekening worden gehouden met onvoorspelbare factoren zoals de weersomstandigheden, droogte of vergelijkbare situaties die het onmogelijk maken de maatregelen in kwestie uit te voeren.

1.7. In de gevallen waarin het Hof van Justitie zich heeft uitgesproken over bepaalde kwesties, zoals blijvend grasland, moet erop worden toegezien dat de daaruit voortvloeiende voorschriften niet tot meer maar juist tot minder regelgeving leiden.

1.8. Het huidige wetgevingsproces (verordeningen van de Raad die vergezeld gaan van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen) is uiterst complex en moeilijk te begrijpen voor de burgers. Er dient dan ook te worden nagegaan hoe deze regeling eenvoudiger kan.

1.9. Na de invoering van een forfaitaire regeling voor de rechtstreekse betalingen zou ook de ingewikkelde regeling inzake de betalingsrechten moeten worden herzien.

1.10. Tijdelijk grasland zou de status van bouwland moeten behouden, ongeacht hoe lang het als grasland wordt gebruikt.

1.11. De huidige definitie van „actieve landbouwer” mag de landbouwers niet benadelen en moet worden gebaseerd op de vaststelling dat de landbouwer het voor steun in aanmerking komende areaal voor landbouwdoeleinden gebruikt.

1.12. Het EESC is het ermee eens dat de vereenvoudiging van het GLB een werk van lange adem zal zijn; landbouw- en plattelandontwikkelingsmaatregelen zijn immers van nature complex. De vereenvoudiging moet verenigbaar zijn met brede beleidsdoelstellingen, onder meer op het vlak van:

- milieu;
- voedselveiligheid,
- beschikbaarheid van voedsel,
- samenhang,
- de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en
- bevordering van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling.

1.13. De lidstaten moeten erop toezien dat de methodologie die ten grondslag ligt aan maatregelen om het foutenpercentage terug te dringen, een eerlijke tenuitvoerlegging garandeert.

1.14. Er moet worden gekeken naar onmiddellijk in te voeren maatregelen om jonge landbouwers vlotter toegang te geven tot de regeling voor jonge landbouwers. Jongeren die willen toetreden tot de landbouwsector moeten ondersteuning krijgen.

1.15. Voorts zou het EESC graag zien dat een norm wordt vastgelegd om de bureaucratische rompslomp te verminderen. Zo zou kunnen worden bepaald dat een bestaande verordening kan worden geschrapt wanneer een nieuwe wordt voorgesteld.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De GLB-begroting voor de periode 2014-2020 bedraagt 408 miljard EUR, wat neerkomt op 38 % van de totale EU-begroting. Van de totale GLB-begroting gaat 313 miljard EUR ofwel 77 % naar de eerste pijler. Van dit budget voor de eerste pijler is 294 miljard EUR ofwel 94 % bestemd voor rechtstreekse betalingen.

2.2. In dit advies is rekening gehouden met andere EESC-adviezen ⁽¹⁾.

2.3. De laatste grote hervorming van het GLB, die in 2013 haar beslag kreeg, werd goedgekeurd in het kader van de medebeslissingsprocedure. Dit houdt in dat het Europees Parlement als medewetgever heeft deelgenomen aan de hervorming, op basis van pariteit met de ministers van Landbouw, waarvan het aantal sinds de vorige grote hervorming van 2003 gestegen is van 15 tot 28.

2.4. In het kader van een vorige GLB-hervorming is door de Commissie een voorstel ingediend inzake de verordening betreffende rechtstreekse betalingen, waarbij een evaluatie een stijging van de bureaucratische rompslomp op dit gebied met 15 à 20 % aantoonde. Tegelijkertijd is er gekort op het budget.

2.5. De afgelopen jaren zijn wijzigingen doorgevoerd waarbij niet altijd duidelijk was of het nu om vereenvoudiging of om ontmanteling van GLB-maatregelen ging. Een greep uit de voorbeelden:

- Eén enkele gemeenschappelijke marktordening (GMO) is in de plaats gekomen van de vorige 21 GMO's. Daarmee konden 86 wetsbesluiten van de Raad ingetrokken worden en werden meer dan 1 080 wetsartikelen vervangen door ongeveer 350 artikelen.
- Met de doorlichting van 2009 werden nog meer vormen van steun ontkoppeld en diverse regelingen afgeschaft, zoals de betalingen voor energiegewassen en durumtarwe, en het programma voor de afzet van voorraden room, boter en boterconcentraat.
- Het aantal verplichte invoercertificaten werd ingeperkt van 500 tot 65, en er zijn nog maar 43 verplichte uitvoercertificaten overgebleven.
- De specifieke handelsnormen voor 26 soorten fruit en groenten werden door de Commissie ingetrokken, wat betekent dat marktdeelnemers niet langer opdraaien voor de nalevingskosten, de nationale autoriteiten niet langer controles hoeven uit te voeren, en minder producten verspild worden.
- Om in aanmerking te komen voor rechtstreekse betalingen zijn landbouwers niet langer verplicht grond ter beschikking te houden gedurende een periode van tien maanden, zodat zij hun bedrijf soepeler kunnen runnen en beter kunnen inspelen op marktontwikkelingen.

2.6. Volgens DG AGRI zijn de middelen voor de verschillende prioriteiten voor plattelandontwikkeling als volgt verdeeld:

- technische bijstand en kennisoverdracht 3 %;
- versterken van de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven 20 %;
- ecosystemen 43 %;
- bevordering van de organisatie van de voedselketen 10 %;
- bevordering van het efficiënt gebruik van hulpbronnen 9 %;
- bevordering van sociale integratie 15 %.

3. Achtergrond

3.1. Aanleiding voor dit verkennend advies was de opmerking van commissaris Phil Hogan tijdens de EESC-zitting van juli 2015 dat verdere vereenvoudiging van het GLB zijn grootste prioriteit is, en de brief van Frans Timmermans, eerste vicevoorzitter van de Europese Commissie, waarin hij het EESC verzoekt een verkennend advies op te stellen over de vereenvoudiging van het GLB.

3.2. De commissaris meent dat vereenvoudiging de toegenomen complexiteit van het GLB zal inperken en de zwaardere administratieve lasten voor landbouwers, andere rechthebbenden en beheersautoriteiten zal verlichten, zonder dat aan de hoofddoelstellingen van het beleid wordt geraakt.

⁽¹⁾ Uitvoering van de GLB-hervorming (informatief rapport), NAT/664; Programma's voor plattelandontwikkeling (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 89); GLB tot 2020 (PB C 191 van 29.6.2012, blz.116).

3.3. Op dit moment legt de Commissie de laatste hand aan de evaluatie van alle bijdragen, waarbij zij de drie grondbeginselen voor ogen houdt waaraan maatregelen moeten voldoen, te weten:

- er mag niet worden getornd aan het beleid van de hervorming van 2013;
- de klemtoon moet liggen op de voordelen voor landbouwers en andere begunstigden;
- het goed financieel beheer van de middelen van de EU mag niet in gevaar komen.

3.4. Ook spreekt het voor zich dat de vereenvoudiging geen bedreiging mag vormen voor de werkgelegenheid in de sector.

3.5. In het kader van de pijler voor plattelandontwikkeling speelt het GLB een belangrijke rol op het gebied van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling. Het GLB komt zo ten goede aan de hele bevolking van het platteland. Het Comité kan zich ten eerste vinden in de in artikel 5, lid 6, onder a) tot en met c), van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ genoemde kernpunten: creatie van arbeidsplaatsen, stimulering van lokale ontwikkeling en van toegang tot, het gebruik van en de verhoging van de kwaliteit van informatie- en communicatietechnologie. Een vereenvoudiging van het GLB moet daarom maatregelen bevatten om te garanderen dat de nodige financiële middelen gemakkelijk en zonder bureaucratische hindernissen kunnen worden vrijgemaakt.

3.6. De Commissie is van start gegaan met een uitgebreide doorlichting van alle bestaande wetgeving om zo uit te zoeken waar aanpassingen en verbeteringen haalbaar zijn. Zij heeft al bijdragen ontvangen van lidstaten, EP-leden en landbouworganisaties uit de EU. Tot nog toe gaat het om meer dan 1 500 bladzijden voorstellen die kunnen worden opgedeeld in twee grote categorieën:

- maatregelen om de bureaucratische rompslomp voor de landbouwers te verlichten;
- beschermingsmaatregelen met het oog op „vergroening”.

3.7. Het EESC merkt op dat de Landbouwrapad en het voorzitterschap een lijst met prioritaire maatregelen voor vereenvoudiging hebben opgesteld, waarop de Commissie haar voorstellen zou kunnen baseren.

3.8. De Commissie laat er geen twijfel over bestaan dat de lidstaten bij het beheren en monitoren van het GLB aanzienlijke speelruimte krijgen en dat ook een verstandige interpretatie tot vereenvoudiging kan leiden. Dat neemt niet weg dat de lidstaten moeten trachten het vereenvoudigingsproces te verbeteren door goede praktijken uit te wisselen.

4. Vereenvoudiging: benaderingen

4.1. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat vereenvoudiging een vereiste is om de uitvoering van het GLB niet onnodig ingewikkeld te maken.

4.2. De Commissie is voornemens voorstellen in te dienen inzake ecologische aandachtsgebieden voor specifieke landbouwbedrijven, aangrenzende ecologische aandachtsgebieden, compensaties bij onjuiste verklaringen en het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS).

4.3. Ook wil de Commissie nagaan in hoeverre vereenvoudiging mogelijk is wat betreft rechtstreekse betalingen (m.n. voor vergroening), plattelandontwikkeling, de regelingen voor groenten en fruit en kwaliteitsbeleid.

4.4. Voorts presenteert zij een pakket dat betrekking heeft op bepaalde elementen van de regeling voor rechtstreekse betalingen, zoals de regeling voor jonge landbouwers, gekoppelde steun en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem. Deze wijzigingen moeten uiterlijk vanaf aanvraagjaar 2017 en indien mogelijk vanaf aanvraagjaar 2016 van kracht worden.

4.5. De regels voor blijvend grasland zorgen voor problemen bij de indeling van tijdelijk grasland als bouwland of blijvend grasland. Het zou mogelijk moeten zijn de benaming tijdelijk grasland te behouden (ingedeeld als bouwland), ook al besluit de landbouwer de grond gedurende vijf jaar of langer ononderbroken te gebruiken als grasland. Op die manier hoeven landbouwers hun land niet om te ploegen alleen maar om te voorkomen dat het als blijvend grasland zou worden beschouwd. Het land in kwestie zou daardoor langer kunnen worden gebruikt als grasland, wat gunstig is voor het milieu.

⁽²⁾ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487.

4.6. Wat de marktmaatregelen aangaat, is de Commissie bezig met een verregaande vereenvoudiging van nieuwe gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, zodat de regels op Commissieniveau stroken met de nieuwe Raadsverordening houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmakten (GMO-verordening). Bedoeling is niet alleen het aantal en de complexiteit van deze regels drastisch terug te brengen, maar ook ervoor te zorgen dat een en ander voor zowel landbouwers als ondernemers daadwerkelijk eenvoudiger wordt.

4.7. De Commissie heeft onlangs het juiste moment aangegrepen om de huidige regels te wijzigen; zo heeft zij de volgende twee handelingen goedgekeurd:

- een uitvoeringsverordening waarmee de uiterste datum voor de indiening van aanvragen voor rechtstreekse betalingen en steun in het kader van bepaalde maatregelen inzake plattelandsontwikkeling voor aanvraagjaar 2015, wordt verschoven naar 15 juni 2015. Landbouwers en nationale autoriteiten krijgen zo meer tijd om hun aanvragen voor te bereiden, en
- een gedelegeerde verordening tot wijziging van de regels voor rechtstreekse betalingen, waarmee de voorwaarden om in aanmerking te komen voor vrijwillige gekoppelde steun voor dieren met meer flexibiliteit kunnen worden geïnterpreteerd; hiermee wordt voldaan aan een verzoek van tal van lidstaten, parlementsleden en andere betrokkenen.

4.8. De Commissie is voornemens om een reeks voorstellen in te dienen voor veranderingen die onder de huidige richtsnoeren kunnen worden ingevoerd. Een greep uit de voorbeelden:

- Grond waarop zuivere peulgewassen (bv. luzerne) worden verbouwd, dient na vijf jaar niet per definitie te worden beschouwd als blijvend grasland.
- De periode waarin braakland als ecologisch aandachtsgebied wordt aangemerkt en de periode waarin agromilieuverbintenissen gelden, worden niet meegenomen in de berekening van de vijf jaar uit de definitie van blijvend grasland.
- De Commissie zal een aantal voorstellen inzake rechtstreekse betalingen indienen.
- In een tweede pakket zou de Commissie andere aspecten dan vergroening willen behandelen, bv. de regeling voor jonge landbouwers, vrijwillige gekoppelde steun en bepaalde aspecten van het GBCS. Deze wijzigingen moeten indien mogelijk vanaf aanvraagjaar 2016 of uiterlijk het jaar daarop van kracht worden.
- Een jaar na de inwerkingtreding, in 2016, zullen de vergroeningsmaatregelen verder onder de loep worden genomen, zoals door de Commissie al in april 2014 werd toegezegd. Bedoeling is in 2016 een volgend pakket maatregelen voor te stellen, die dan het jaar daarop (aanvraagjaar 2017) kunnen worden uitgevoerd.
- De Commissie zal zich bezighouden met de mogelijkheden voor vereenvoudiging van plattelandsontwikkeling: programmering en goedkeuring van POP's, dubbele financiering, controles, vereenvoudigde kostenopties en verslaglegging.

5. Vereenvoudiging: de problematiek

5.1. De vergroening van de rechtstreekse betalingen is nu een cruciaal onderdeel van de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hoewel de landbouwers zich steeds beter aanpassen aan de veranderingen zijn zij nog steeds bezorgd dat bepaalde maatregelen niet flexibel genoeg zijn om te kunnen inspelen op onverwachte situaties die samenhangen met de weersomstandigheden of schommelingen van de marktprijzen.

5.2. De mogelijkheid bestaat dat onaangekondigde inspecties plaatsvinden. Deze worden echter beschouwd als een ernstig ongemak en kunnen in het ergste geval een bron van veel stress zijn voor landbouwers. Het is niet meer dan billijk dat landbouwers tijdig op de hoogte worden gebracht van inspecties.

5.3. Aangezien de boeten die worden opgelegd bij niet-naleving van de regels ongebruikelijk hoog zullen zijn, zijn de landbouwers bang voor een gebrek aan ondersteuning, en vrezen zij met name dat ze niet de juiste informatie zullen krijgen. In dat geval moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de landbouwers die het sterkst getroffen worden door de veranderingen de informatie krijgen die ze nodig hebben; dat geldt vooral voor degenen met een sociale en economische achterstand.

5.4. De definitie van „actieve landbouwer” in het huidige regelgevingskader schiet tekort en betekent nog meer ingewikkelde administratie. Het risico bestaat dan ook dat landbouwers die zich bezighouden met landbouwproductie zullen worden uitgesloten en omgekeerd.

5.5. In dit eerste jaar waarin de vergroening van kracht is, zijn landbouwers nog steeds bezig vat te krijgen op deze maatregelen en de daarmee gepaard gaande landbouwpraktijken. Om in aanmerking te komen voor steun moeten landbouwers voldoen aan de volgende drie in de hervorming vervatte vereisten: diversificatie van gewassen, behoud van blijvend grasland en 5 % ecologische aandachtsgebieden.

5.6. Het is onaanvaardbaar dat landbouwers vaak verantwoordelijk worden gehouden voor fouten die op ambtelijk niveau worden gemaakt. Met name landbouwers die weinig verdienen en die van deze inkomstenbron afhankelijk zijn, komen in een positie waarin ze nog maar nauwelijks kunnen rondkomen.

5.7. De meeste Europese handelsverenigingen blijven hameren op „evenredige sancties”.

5.8. Landbouwers die minder dan 15 ha bezitten of voor minder dan 10 000 EUR aan betalingen ontvangen, zijn voorstander van milde controles en menen dat verdergaande controle enkel mag worden uitgevoerd als er al bewijs is van ernstige overtredingen.

5.9. Er moet een oplossing komen voor de problemen in verband met blijvend grasland, die aan het licht zijn gekomen naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie in 2014. Hierdoor werd de aandacht gevestigd op tal van problemen met bufferstroken (bouwland), bebouwbaar grasland, uit productie genomen bouwland en bouwland waarvoor agromilieumaatregelen gelden; landbouwers in deze situaties vreesden dat hun land officieel zou worden aangemerkt als blijvend grasland vanwege de in de definitie opgenomen periode van vijf jaar.

5.10. Landbouworganisaties denken in termen van vereenvoudiging, flexibiliteit en evenredigheid, maar voor milieuverenigingen draait het om reële risico's. Volgens het EESC wijst dit erop dat men er niet in slaagt de doelstellingen van milieuverbetering te verenigen met die van de voedselproductie in familiebedrijven.

5.11. Wat de horizontale bepalingen aangaat, moet de intensiteit van de controles worden gebaseerd op een meer evenredige en risicogerichte benadering, waarbij wordt gekeken naar het risico en de desbetreffende bedragen, de kostenefficiëntie en de diverse beoogde doelstellingen en resultaten.

5.12. Veelvuldige controles zijn uit den boze. De betalingskortingen en administratieve boeten voor met name kleine overtredingen van de vergroeningsvereisten moeten proportioneel zijn. Daarnaast zijn de volgende stappen nodig:

- De methode voor de berekening van deze boeten moet worden vereenvoudigd.
- Ook het controle- en sanctiesysteem voor cross-compliance moet worden herzien om na te gaan of een en ander evenredig is.
- Er moet worden nagegaan of het mogelijk is om betalingen, met inbegrip van vooruitbetalingen, toe te staan na afronding van administratieve controles.
- De methodologie voor de berekening van foutenpercentages moet worden geharmoniseerd.
- Er moeten hogere tolerantie marges worden vastgesteld voor kleine overtredingen die gemakkelijk kunnen worden rechtgezet.

5.13. De klemtoon moet komen te liggen op de meest dringende maatregelen, zoals de verbetering van richtsnoeren, het verlenen van technische bijstand en het bevorderen van samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken tussen overheidsinstanties.

5.14. De regeling voor jonge landbouwers is voor hen vaak moeilijk toegankelijk. Belemmeringen die aan de toegang tot deze regeling onnodig in de weg staan, kunnen jongeren ontmoedigen om als landbouwer aan de slag te gaan en moeten dan ook worden opgeheven. Jongeren die willen toetreden tot de landbouwsector moeten ondersteuning krijgen.

5.15. Er moet ruim op tijd worden beslist over wijzigingen van het huidige wetgevingskader, zodat de landbouwers daarmee rekening kunnen houden bij hun planning van het zaaizeizoen. Concreet moeten wijzigingen die betrekking hebben op aanvragen voor 2017, in de zomer van 2016 worden gepubliceerd.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

Na paragraaf 1.5 een nieuwe paragraaf toevoegen

Nieuwe paragraaf invoegen en nummering aanpassen:

Het EESC dringt er sterk op aan dat controles pas worden uitgevoerd nadat de landbouwer daarvan tijdig, dat wil zeggen ten minste veertien dagen van te voren, op de hoogte is gebracht.

Motivering

Landbouwers die onverwacht worden gecontroleerd, vaak tijdens de drukste tijd van het jaar, zouden problemen kunnen krijgen op het vlak van gezondheid en veiligheid en komen onder mentale druk te staan, omdat ze belangrijke activiteiten zoals de oogst moeten onderbreken of bijvoorbeeld worden weggeroepen wanneer een koe aan het kalven is.

Stemuitslag

Vóór	84
Tegen	104
Onthoudingen	35

Vóór paragraaf 1.6 een nieuwe paragraaf toevoegen

Nieuwe paragraaf invoegen en nummering aanpassen:

De tolerantiedrempel voor kleine overtredingen, die niet veel om het lijf hebben en gemakkelijk kunnen worden rechtgezet, moet worden opgetrokken.

Motivering

Sommige overtredingen zijn van nature onbeduidend, kunnen gemakkelijk worden rechtgezet en hebben vaak geen gevolgen voor de productie in het algemeen.

Stemuitslag

Vóór	75
Tegen	116
Onthoudingen	40

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van geëngageerde universiteiten aan de vormgeving van Europa

(initiatiefadvies)

(2016/C 071/03)

Rapporteur: de heer Joost VAN IERSEL

Op 19 maart 2015 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) besloten om, in overeenstemming met artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over:

„De bijdrage van geëngageerde universiteiten aan de vormgeving van Europa”.

(initiatiefadvies)

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 9 december 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. De toekomst van Europa hangt sterk af van de beschikbaarheid van de meest geavanceerde kennis en getalenteerde mensen in een open kennismaatschappij. Universiteiten spelen daarbij een belangrijke rol. Als elke lidstaat unilateraal optreedt, zal het resultaat altijd nooit ideaal zijn.

1.2. Het EESC onderstreept dat nationale en EU-bevoegdheden moeten worden gedeeld en nader worden afgestemd om een Europese ruimte voor hoger onderwijs tot stand te brengen. Het concept van een maatschappelijk betrokken en ondernemende universiteit kan ook zeer nuttig zijn bij het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Europa.

1.3. Uit de stand van zaken blijkt dat er weliswaar vooruitgang wordt geboekt, maar dat er nog steeds veel hindernissen en beperkingen bestaan die ook aan een doeltreffend EU-optreden in de weg staan. Culturele verschillen, gevestigde belangen, een gebrek aan financiële middelen en demografische ontwikkelingen belemmeren vaak dat volgens de nieuwste inzichten kan worden gereageerd op dynamische uitdagingen zoals globalisering, nieuwe technologieën en mobiliteit.

1.4. Het EESC is van mening dat de Europese instellingen een stimulerende rol moeten spelen in de modernisering van het hoger onderwijs in Europa, zowel op het gebied van onderzoek als op het gebied van innovatie, en dit proces moeten versnellen. Universiteiten hebben een autonome taak die het algemeen belang dient. Gezien het streven naar subsidiariteit en het feit dat het academische landschap sterk varieert, kan er van één uniforme aanpak geen sprake zijn. Strategische begeleiding en ondersteuning op EU-niveau kunnen evenwel een beslissende bijdrage leveren aan betere voorwaarden.

1.5. Het is van het allergrootste belang dat de Europese Commissie de Europese universiteiten helpt omvormen tot medaanjagers van groei, sociale cohesie en het welzijn van de samenleving, en hierbij een voortrekkersrol speelt.

1.6. In de nationale hervormingsprogramma's en de landenspecifieke aanbevelingen moet daarom expliciet worden verwezen naar de modernisering van het hoger onderwijs.

1.7. De EU moet laten zien dat ze zich inzet voor het hoger onderwijs via de Europa 2020-strategie (met inbegrip van het Europees semester), Erasmus+, Horizon 2020 en de regionale en cohesiefondsen, alsmede door de grensoverschrijdende mobiliteit voor studenten en docenten eenvoudiger te maken.

1.8. Strategische raadplegingen op EU-niveau moeten bijdragen tot discussies en projecten in en tussen landen en universiteiten teneinde de kwaliteit van Europese universiteiten te bevorderen. Beste praktijken moeten systematisch worden verspreid.

1.9. Het EESC onderstreept eens te meer dat echte autonomie, verantwoording en transparantie van hogeronderwijsinstellingen absolute voorwaarden zijn voor modernisering ⁽¹⁾. Aan deze voorwaarden kan niet worden voldaan zonder passende en toereikende financiering.

1.10. In tijden van ingrijpende maatschappelijke en economische veranderingen is de transformatie van universiteiten een lang en moeizaam proces. Universiteiten moeten een open houding jegens de behoeften van de samenleving ontwikkelen, waarbij ook andere belanghebbenden moeten worden benaderd.

1.11. Het EESC is ingenomen met het concept van de maatschappelijk betrokken universiteit en met het Triple Helix- en Quadruple Helix-model ⁽²⁾. Daarbij gaat het erom dat het hoger onderwijs toegankelijker wordt en zich meer openstelt, dat de regionale context in aanmerking wordt genomen, dat ideeën van alle (mogelijke) belanghebbenden worden verwerkt in programma's en dat er een geactualiseerde, „slimme” relatie wordt ontwikkeld tussen onderzoek en onderwijs.

1.12. De maatschappelijk betrokken universiteit heeft een aantal punten gemeen met de ondernemende universiteit. De maatschappelijk betrokken universiteit benadrukt haar autonome taak, maar heeft oog voor de relevantie van onderwijsprogramma's, onderzoek en innovatie voor de arbeidsmarkt en de samenleving. Platforms van belanghebbenden ⁽³⁾ kunnen bijzonder behulpzaam zijn bij het vaststellen van wat er nodig is. Daarnaast kan het ook nuttig zijn om PPP-structuren op te zetten tussen universiteiten en allerlei maatschappelijke actoren.

1.13. Het niveau van het onderwijs en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt moeten voorop blijven staan, ongeacht de specialisatie van de (top)universiteit. Ook moet uitmuntend onderwijs worden beloond.

1.14. De Commissie moet een stimulerende rol spelen in grensoverschrijdende kruisbestuivingsprojecten tussen universiteiten, docenten en studenten en bij het bevorderen van een open blik op de wereld, en in voorkomend geval instrumenten ontwikkelen voor studenten en andere belanghebbenden, zoals U-Multirank.

2. Stand van zaken

2.1. De grote verschillen tussen universiteiten in Europa zijn het gevolg van zeer uiteenlopende tradities en culturen ⁽⁴⁾. In 1999 is in het kader van het Bolognaproces met succes een begin gemaakt met de modernisering van de curricula.

2.2. Als gevolg van de financiële en economische crisis die in 2008 begon, werden universiteiten ertoe gedwongen hun activiteiten in toenemende mate te herijken en op zoek te gaan naar nieuwe bronnen van financiering en rendement. Dit heeft geleid tot meer wedijver om schaarse middelen. Een gebrek aan voldoende financiering vormt voor veel universiteiten een reëel probleem en is een belemmering voor de moderniseringsagenda.

2.3. De ingrijpende en dynamische veranderingen die zich momenteel in de samenleving voordoen als gevolg van globalisering en nieuwe technologieën drukken hun stempel op universiteiten. Hoger onderwijs, onderzoek en innovatie zijn van centraal belang voor duurzaam economisch herstel, maar financiële beperkingen en het veranderingsproces brengen ook belangrijke tekortkomingen aan het licht.

2.4. Het gebrek aan autonomie, verantwoording en transparantie is een fundamenteel aspect. Tussen de lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ EESC-advies over „Universiteiten voor Europa” (PB C 128 van 18.5.2010, blz. 48).

⁽²⁾ Zie paragraaf 4.7.

⁽³⁾ Deze platforms zouden moeten bestaan uit zakelijke, sociale en regionale partners.

⁽⁴⁾ In dit advies worden alle hogeronderwijsinstellingen universiteiten genoemd. In sommige landen wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen onderzoeksuniversiteiten en universiteiten voor toegepaste wetenschappen, terwijl in andere landen beide categorieën gewoon universiteiten worden genoemd.

⁽⁵⁾ Uit het autonomie-scorebord van de Europese Vereniging van universiteiten blijkt dat de organisatorische, financiële, personele en academische autonomie in verschillende landen nog veel te wensen overlaat: <http://www.university-autonomy.eu/>

2.5. Uit de beste praktijken blijkt dat het mogelijk is om kwaliteit en rendement te stimuleren door structuren en curricula te herzien, meer openheid aan de dag te leggen en meer samen te werken.

2.6. Hoger onderwijs moet in dit tijdsgewricht voor alle getalenteerde mensen binnen handbereik zijn. De toenemende correlatie tussen toegang en sociaal-economische achtergrond brengt het gelijkheidsbeginsel in gevaar. Daar komt nog bij dat hoger onderwijs in een aantal landen allesbehalve een garantie biedt op een vaste baan. Tijdens de crisis waren ook hoger opgeleide jongeren allesbehalve immuun voor werkloosheid.

2.7. De demografische ontwikkelingen hebben nadelige gevolgen voor gebieden die steeds verder ontvolkt raken en steeds minder goed kunnen concurreren. Deze ontwikkeling heeft vaak ernstige consequenties voor het aantrekken van docenten en studenten en voor de kwaliteit van de aangetrokken docenten en studenten. In sommige landen dreigt er een braindrain plaats te vinden. In de betrokken landen boeken nieuwe particuliere universiteiten, die een behoorlijke kwaliteitsbewaking ontberen, onbevredigende resultaten. Dit wordt verergerd door een gebrek aan financiering voor het traditionele hoger onderwijs.

2.8. Het streven naar nauwere banden tussen de academische wereld en de samenleving leidt overal tot discussies over de vraag welke maatschappelijke rol universiteiten moeten vervullen en welke allianties er kunnen worden gesmeed met andere belanghebbenden, zoals bedrijven, sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

2.9. Vaak wordt pijnlijk duidelijk dat de vaardigheden van afgestudeerden en de behoeften op de arbeidsmarkt, ofwel vraag en aanbod, niet op elkaar zijn afgestemd. Bedrijven klagen over een gebrek aan vakmensen, met name voor technische beroepen en in de ICT. De globale kennisbasis verandert snel, waardoor het voor afgestudeerden meer dan ooit belangrijk is om over het juiste pakket aan 21e-eeuwse vaardigheden te beschikken om hun kennis stelselmatig te kunnen bijwerken.

2.10. Bovendien dwingen nieuwe technologieën en digitalisering het hoger onderwijs om bestaande methodieken aan te passen en te verfijnen. Nieuwe vormen van doceren en leren, waaronder leervormen waarbij de student centraal staat, en onlinecursussen, zijn in opkomst. Dat neemt niet weg dat fysieke universiteitscampussen een belangrijke rol zullen blijven spelen in lokale en regionale gemeenschappen als ontmoetingsplaatsen voor onderwijs, onderzoek en netwerkactiviteiten.

2.11. Studenten en academici/hoogleraren slaan in toenemende mate hun vleugels uit naar alle windstreken. In het hogere segment wordt er gestreden om „de knapste koppen” binnen te halen, maar de algemene tendens is breder. De kwaliteit en de aantrekkelijkheid van Europese universiteiten zijn van essentieel belang om buitenlandse studenten aan te trekken, hetgeen onderwijs en onderzoek, alsook het creëren van duurzame netwerken ten goede komt.

2.12. In hun streven naar een grotere output ondersteunen veel (top)universiteiten daarbij dat onderzoek hun eerste taak is, en financiële regelingen ondersteunen dit. Als de nadruk in eerste instantie op onderzoek ligt, gaat dat doorgaans ten koste van een optimaal evenwicht en van de nodige wisselwerking tussen onderzoek en onderwijs.

3. Omvorming en openstelling van universiteiten

3.1. De ontwikkeling van universiteiten tot kenniscentra in de samenleving als integraal onderdeel van het ecosysteem van de EU leidt tot een discussie over de wezenlijke kenmerken van het hoger onderwijs waarop de dagelijkse praktijken moeten worden gebaseerd.

3.2. Ondanks de verschillende benaderingen is er een tendens waarneembaar dat het hoger onderwijs zich steeds meer openstelt voor de meningen en belangen van publieke en particuliere belanghebbenden en studenten, en voor vraagstukken zoals de kruisbestuiving tussen onderzoek en onderwijs, intensievere samenwerking en internationalisering.

3.3. Voor de meeste universiteiten is dit een langdurig en moeizaam proces. Het is voor grote, gevestigde instellingen niet eenvoudig om een dergelijke cultuuromslag te realiseren. Bovendien staan in veel landen de bestaande (politieke) procedures voor de benoeming van bestuurders, docenten en onderzoekers aan verandering in de weg. In dergelijke gevallen is er van onafhankelijke benaderingen door en binnen universiteiten nauwelijks sprake. Het EESC is van mening dat een betere toegankelijkheid en een open geest in heel Europa hoog op de prioriteitenlijst van het hoger onderwijs moeten staan.

3.4. Onderzoek van topkwaliteit en beter opgeleide en hooggekwalificeerde mensen zijn absoluut noodzakelijk voor de veerkracht van elke economie. De crisis heeft nadelige gevolgen gehad voor de resultaten in kenniscentra, terwijl uit analyses blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen toponderzoek en -onderwijs en economische prestaties.

3.5. Universiteiten richten zich niet langer alleen tot de hogere lagen van de samenleving. Hun aantal en omvang zijn fors toegenomen. Het universitaire landschap is gevarieerder geworden: meer soorten universiteiten, hoofdzakelijk universiteiten voor toegepaste wetenschappen naast onderzoeksuniversiteiten en regionale universiteiten naast nationale en internationale universiteiten, een hoger aantal faculteiten, met name in de economische en technische sectoren enz.

3.6. De verruiming van de toegang tot het hoger onderwijs is overal in Europa — terecht — een beleidsprioriteit. In de EU moet 40 % van de komende generatie in staat zijn een universitaire graad te behalen. Voorts zijn de curricula, de onderwijsmiddelen (gebruik van moderne media in het kader van gecombineerd leren — *blended learning* — enz.), de relatie tussen onderzoek en onderwijs en andere aspecten, zoals internationalisering en het publieke belang, radicaal veranderd ten opzichte van vroeger. Managementmethoden moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

3.7. Autonome, verantwoordelijke en transparante universiteiten zouden zo vrij mogelijk moeten kunnen opereren binnen een rechtskader dat krachten van onderaf en concurrentie aanmoedigt als een belangrijke bijdrage aan bredere participatie en slimme specialisatie.

3.8. Willen universiteiten blijvend fungeren als aanjagers van groei, concurrentievermogen en sociale cohesie, dan moet er worden gezorgd voor een open houding, waarbij zeker ook andere belanghebbenden moeten worden benaderd.

3.9. Voor de economische levensvatbaarheid van de lokale en regionale gemeenschap kan het concept van de maatschappelijk betrokken en ondernemende universiteit zeer nuttig zijn. Dit concept vereist zowel ambitie als nauwe samenwerking tussen universiteiten, hun belanghebbenden en overheden.

4. De maatschappelijk betrokken universiteit

4.1. Het EESC schaart zich achter het concept van de *civic university*, ofwel de maatschappelijk betrokken universiteit ⁽⁶⁾. Het concept gaat verder dan onderwijs, academisch onderzoek en kennis. Een maatschappelijk betrokken universiteit stelt zich actief op naar de burgers en de samenleving als geheel, op alle niveaus. Elke universiteit kan aan haar presteren een maatschappelijke dimensie toevoegen door enerzijds te fungeren als intellectueel productief aandrijfstation voor de gemeenschap, en anderzijds als ontvangend substation waar van elders afkomstige topideeën worden omgevormd in hun eigen specifieke context.

4.2. Dergelijke processen voltrekken zich overal in Europa — aan de hand van vraaggestuurd onderzoek, probleemgestuurd onderwijs, samenwerking tussen universiteiten en plaatselijke gemeenschappen, scholen, ziekenhuizen, bedrijven enz. Wel is er nog een flinke inspanning nodig op het vlak van capaciteitsopbouw ⁽⁷⁾.

4.3. Op regionaal niveau kunnen universiteiten een holistische aanpak ondersteunen en belanghebbende partijen ertoe aanzetten om gemeenschappelijke uitdagingen samen aan te gaan. Een goed opgezette maatschappelijk betrokken universiteit kan ook een belangrijke rol spelen om probleemregio's productiever te maken.

4.4. De vorm van dit model zal per universiteit verschillen. Er zijn natuurlijk universiteiten die rechtstreeks te maken hebben met minder welvarende gebieden die economisch zwak presteren en/of in een lastige demografische situatie verkeren, maar afgezien daarvan gelden er voor een veel bredere groep criteria op grond waarvan een universiteit als een maatschappelijk betrokken universiteit kan worden aangemerkt. Europese universiteiten die tot de wereldtop behoren of een soortgelijke ambitie hebben, zijn ook terecht steeds meer geïnteresseerd in maatschappelijke betrokkenheid.

⁽⁶⁾ Dit model wordt voorgestaan door verscheidene organisaties, zoals het Onderzoeks- en Innovatienetwerk van Europese regio's (ERRIN) en het Europees Consortium van innovatieve universiteiten (ECIU). Een groot voorvechter hiervan is ook emeritus professor John Goddard van Newcastle University.

⁽⁷⁾ EESC-workshop Universiteiten voor Europa, 13 juni 2014.

4.5. De maatschappelijk betrokken universiteit kan als voorbeeld fungeren voor universiteiten die af willen van verouderde managementmethoden of traditionele werkwijzen. Dit is met name belangrijk wanneer jonge talenten moeten worden uitgedaagd om een bijdrage te leveren aan de nationale of regionale economie. Het proces van openstelling en modernisering moet worden aangejaagd door een intensievere samenwerking met de relevante belanghebbenden in alle regio's.

4.6. Een dergelijke benadering is door de respectieve voorzitterschappen van de Raad terecht gehanteerd in de Verklaringen van Lund en Rome ⁽⁸⁾, waarin wordt benadrukt dat onderzoek gericht dient te zijn op de grote problemen van onze tijd en dat er in plaats van een starre thematische aanpak moet worden gekozen voor een aanpak waarbij zowel particuliere als publieke belanghebbenden worden betrokken. Om de Europese Onderzoeksruimte en de innovatie-unie vorm te geven dient er vooral te worden gestreefd naar verantwoord onderzoek en verantwoorde innovatie ten aanzien van alle relevante beleidsterreinen en activiteiten. Ook in het kader van Horizon 2020 zijn dit prioritaire beginselen.

4.7. Naast het Triple Helix-model (dat samenwerking tussen universiteiten, de particuliere sector en de overheid behelst) is er het Quadruple Helix-model, waarin ook plaats wordt ingeruimd voor lokale gemeenschappen en het maatschappelijk middenveld. Universiteiten met een dergelijk model zijn sterk verbonden met hun omgeving, weten waar ze voor staan, hebben transparantie hoog in het vaandel staan en leggen verantwoording af aan hun belanghebbenden en aan het grote publiek. Voor het maatschappelijk middenveld biedt dit model een nieuwe kans om mee te doen.

4.8. Oud-studenten (alumni) vormen in dit verband een speciale groep waarnaar de nodige aandacht moet uitgaan. Er kan in Europa meer worden gedaan om hen te betrekken bij de verbetering van het rendement en het imago van universiteiten. Wat dit betreft zou Europa een voorbeeld kunnen nemen aan de VS.

4.9. Alumni zouden als een volwaardig onderdeel van de universitaire gemeenschap moeten worden beschouwd. Ze kunnen regionaal, nationaal en internationaal als ambassadeurs voor een universiteit optreden en de discussie over curricula, die in tijden van dynamische veranderingen erg nuttig is, aanzwengelen. Ook kunnen ze een belangrijke rol spelen in het debat over het evenwicht tussen onderzoek en onderwijs, en tussen onderzoek en markt. Specifiek zou kunnen worden beoogd om alumni in te zetten als coaches voor net afgestudeerde studenten, met name van de eerste generatie, ook met een allochtone achtergrond.

4.10. Een grotere mobiliteit van alumni genereert succesvolle internationale netwerken waar de universiteiten en het bedrijfsleven beide van kunnen profiteren.

5. De ondernemende universiteit

5.1. De maatschappelijk betrokken universiteit heeft een aantal elementen gemeen met de ondernemende universiteit. Universiteiten zijn geen ondernemingen. Ze hebben een autonome taak in het openbaar belang om op te leiden, (top) onderzoek te verrichten en kennis in te zetten voor het bredere maatschappelijke nut. De ondernemende universiteit heeft een tweeledige focus: op het aansturen en managen van de instelling en op het bevorderen van ondernemersvaardigheden en het ontwikkelen van initiatief onder studenten.

5.2. Van groot belang is de vraag in hoeverre de onderwijsprogramma's aansluiten bij de arbeidsmarkt en in hoeverre onderzoek en innovatie maatschappelijk nut hebben. Om de problemen waarmee de samenleving wordt geconfronteerd aan te pakken, is het uitermate belangrijk dat er communicatie en interactie is met de particuliere sector op nationaal/regionaal niveau.

5.3. Hokjesdenken is niet langer zinvol. De technologische ontwikkelingen en maatschappelijke uitdagingen vragen om voortdurende aanpassingen. De situatie aan de vraagzijde wordt almaar gecompliceerder en vergt inter- en transdisciplinaire vaardigheden en ontvankelijkheid voor nieuwe ontwikkelingen. Naast de behoefte aan vakken kennis brengt dit ook de noodzaak om vaardigheden te ontwikkelen mee. Platforms van belanghebbenden, gekoppeld aan universiteiten, kunnen bijzonder behulpzaam zijn bij het vaststellen van wat er nodig is. Het onderwijzend personeel moet naar behoren worden voorbereid op deze dynamische context. Ook moeten ondernemersvaardigheden ⁽⁹⁾ worden onderwezen in alle vormen van hoger onderwijs in de Europese Unie.

⁽⁸⁾ Verklaring van Lund van 2009 en Verklaring van Rome van 2014.

⁽⁹⁾ Aanbeveling inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (2006/962/EG). Ontwikkeling van initiatief en ondernemerschap hebben betrekking op het vermogen van personen om ideeën om te zetten in daden. Dit omvat creativiteit, innovatie en het nemen van risico's, alsook het vermogen om projecten te plannen en te beheren teneinde doelstellingen te verwezenlijken.

5.4. Daarnaast kan het ook nuttig zijn om PPP-structuren op te zetten tussen universiteiten en maatschappelijke actoren, zoals het bedrijfsleven en de gezondheidssector.

5.5. Het zou voor universiteiten waardevol zijn om „onderwijsketens” te creëren in samenwerking met het bedrijfsleven. Dit zou twee hoofddoelen dienen:

- bevordering van de banden en de uitwisseling van informatie met het bedrijfsleven om de leerresultaten voor de individuele afgestudeerden en voor ondernemingen te verbeteren;
- voorzien in middelen en financiering voor de verschillende onderdelen van de onderwijsketen, te beginnen bij de Commissie en de nationale ministeries, gevolgd door schoolbesturen en uiteindelijk de studenten. Daarnaast moeten het technisch onderwijs en het leerlingwezen worden bevorderd.

5.6. Evenzo kunnen specialisering, profilering en imagoverbetering gebaat zijn bij het maken van prestatieafspraken, zoals in sommige lidstaten gebeurt. Deze kunnen een brede internationale en ook regionale focus hebben en positief uitwerken op de ambitie en de kwaliteit van programma's en studenten. Om dit te verwezenlijken moeten beide kanten (overheden en hoger onderwijs) zich hier wel consequent voor inzetten.

5.7. Innovatie zou onderzoek en onderwijs, maar ook het bestuur ten goede moeten komen. Een geslaagd voorbeeld van verbetering van onderaf is HEInnovate, een onafhankelijk online-instrument voor zelfbeoordeling dat door de Europese Commissie is ontwikkeld⁽¹⁰⁾. Een breder gebruik van dit instrument zou moeten worden aangemoedigd.

5.8. Studenten die hun vleugels willen uitslaan, kunnen gebruikmaken van internationaal gepresenteerde universiteitsprogramma's en van een breed scala aan rivaliserende onlinecursussen. Vergelijkbaarheid en transparantie moeten de concurrentie bevorderen en de prestatieniveaus dichter bij elkaar brengen. Transparantie-instrumenten zoals U-Multirank in de EU hebben een groot potentieel. Universiteiten moeten nagaan hoe dergelijke middelen efficiënter kunnen worden ingezet.

5.9. Alle mensen met talent moeten een eerlijke kans krijgen om naar de universiteit te gaan. Steeds vaker wordt overwogen om collegegeldsystemen in te voeren. Als gevolg hiervan oordelen studenten kritischer over het onderwijs dat zij genieten. Elke vorm van sociale selectie als gevolg van de invoering van collegegeld moet evenwel worden uitgesloten. Studiefinanciering (op basis van sociaal-economische achtergrond) moet zodanig worden vormgegeven dat eerlijke toegang tot passend onderwijs voor iedereen is gewaarborgd. Bovendien mogen collegegeldsystemen niet worden misbruikt om bestaande overheidsfinanciering te vervangen.

5.10. In bepaalde regio's moet er gezien de demografische ontwikkelingen meer voor worden geijverd om het aantal afgestudeerden op te voeren, met name om deze regio's veerkrachtiger te maken en hun levensvatbaarheid te bevorderen.

5.11. Zowel voor studenten als het bedrijfsleven is het een goede zaak als hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek nauw met elkaar zijn verweven. Meestal wordt er in financieringsmodellen echter vooral gekeken naar onderzoeksresultaten, wat resulteert in een kleiner aantal docenten die daadwerkelijk onderwijs geven.

5.12. Universiteiten moeten terdege beseffen dat het leeuwendeel van de afgestudeerden met een bachelor- of masterdiploma en zelfs promovendi aan de slag gaan in het bedrijfsleven en de bredere samenleving, buiten de academische wereld. Het niveau van het onderwijs en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt moeten daarom voorop blijven staan, ongeacht de specialisatie van de (top)universiteit. Wat dit aangaat, zou Europa geen voorbeeld moeten nemen aan de VS⁽¹¹⁾. Europa moet streven naar excellentie en naar gelijke kansen.

5.13. De digitale revolutie heeft voor het hoger onderwijs ingrijpende gevolgen op het gebied van doceren en (gecombineerd⁽¹²⁾) leren, vaardigheden van docenten en studenten en bestuursstructuren. Hierdoor is er op alle niveaus meer dynamiek en flexibiliteit vereist. Ook in dit verband is nauwere samenwerking tussen het hoger onderwijs en de particuliere sector nuttig, zo niet noodzakelijk.

⁽¹⁰⁾ Zie www.heinnovate.eu, HEInnovate, *How entrepreneurial is your HEI?*

⁽¹¹⁾ Zie *The Economist*, 28 maart 2015, Special report on American universities: Excellence v equity.

⁽¹²⁾ Gecombineerd leren (*blended learning*) is (geïntegreerd) gebruikmaken van zowel traditioneel als open (online) onderwijs.

6. Bevordering van de Europese dimensie

6.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat alle bovengenoemde onderwerpen en de modernisering van het hoger onderwijs steeds vaker op de agenda van de EU staan. Het zou wenselijk zijn om de Europese ruimte voor hoger onderwijs en de Europese Onderzoeksruimte met behulp van een gemeenschappelijke aanpak met succes te voltooien.

6.2. Open en transparante universiteiten en een goed gedefinieerde Europese richtinggevende strategie zullen de interne markt zeer ten goede komen en bijdragen tot de modernisering van een Europese samenleving die op het wereldtoneel tegen een stootje kan. Vrij verkeer van studenten, onderzoekers en kennis is hierbij van essentieel belang.

6.3. De betrokkenheid van de EU bij het hoger onderwijs begon met het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek in de achtereenvolgende kaderprogramma's. Ondertussen houdt de EU zich steeds meer met onderwijszaken bezig. In het stabiliteits- en groeipact wordt nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om financiële middelen te blijven besteden aan zaken die groei genereren, waaronder met name het hoger onderwijs.

6.4. Van de vijf kerndoelen van Europa 2020 zijn er twee die rechtstreeks verband houden met universiteiten: investeringen in O&O en innovatie, en onderwijs. Verscheidene commissarissen houden zich hiermee bezig. In 2014 bleek uit landenspecifieke aanbevelingen dat er in ongeveer de helft van de lidstaten ernstige problemen bestaan doordat vaardigheden en arbeidsmarktbehoeften niet op elkaar aansluiten en dat er nog altijd te weinig wordt samengewerkt tussen de academische wereld en het bedrijfsleven en andere belanghebbenden.

6.5. Volgens de landenspecifieke aanbevelingen moet er via doeltreffendere samenwerking tussen het hoger onderwijs, onderzoeksinstellingen en het bedrijfsleven iets worden gedaan aan de inzetbaarheid en aan de behoeften van de particuliere sector en van studenten/afgestudeerden als toekomstige werknemers (of werkgevers), alsook aan het concurrentievermogen. Het EESC zou graag zien dat efficiënter wordt gecontroleerd in hoeverre er aan de landenspecifieke aanbevelingen gevolg is gegeven en dat de resultaten in alle openheid worden besproken door de Commissie en de Raad.

6.6. Het is zaak dat het hoger onderwijs autonoom is en zelf verantwoording aflegt, maar in de lidstaten zijn er politieke krachten aanwezig die juist aandringen op meer regulering, wat tot minder autonomie zou leiden. Daarbij wordt het subsidiariteitsbeginsel als argument aangevoerd, wat aan het harmoniseren van hogeronderwijssystemen in Europa in de weg staat. Gevolg is dat de belangen van de studenten en de samenleving als geheel worden geschaad.

6.7. Hogere en bredere kwalificaties zouden in en buiten de EU benut moeten worden. Dit vereist een grensoverschrijdende kruisbestuiving tussen universiteiten, docenten en studenten, alsmede een open blik op de wereld. Als de Raad, de lidstaten en de Commissie zich uitdrukkelijk committeren, zou dat ertoe moeten leiden dat hogeronderwijsinstellingen beter presteren. Daarvoor is het wel zaak dat nationale en EU-bevoegdheden beter worden gedeeld en op elkaar worden afgestemd.

6.8. Het EESC onderstreept voortdurend dat onderzoeks- en innovatieprogramma's van de EU van cruciaal belang zijn. Grensoverschrijdend onderzoek komt het rendement ten goede, EU-programma's stimuleren dat nadruk wordt gelegd op sleuteltechnologieën en strategische thema's, transnationale financiering leidt tot hogere output, en Europese wetenschapsallianties kunnen het Europese concurrentievermogen een sterke impuls geven. Dit vergt echter ook dat nieuwe kennis meer wordt gedeeld, met name door deze openlijk toegankelijk te maken.

6.9. Uit hoofde van het zevende kaderprogramma (FP7), en sinds 2014 uit hoofde van Horizon 2020, ondersteunt de Europese Onderzoeksraad met succes toponderzoek via competitieve financiering. Structurele belemmeringen staan aan de grensoverschrijdende mobiliteit van onderzoekers, professoren en studenten echter nog steeds in de weg.

6.10. Het presteren van hogeronderwijsinstellingen en onderzoekers wordt steeds vaker geëvalueerd en wereldwijd bekendgemaakt. Er is tussen universiteiten wereldwijde samenwerking en concurrentie. Ze werken aan gezamenlijke onderzoeksprojecten, streven naar excellentie en werven steeds vaker studenten en personeel van buiten de EU aan. Dit is zeer belangrijk, maar nationale regels en een gebrek aan prikkels kan vooruitgang op dit gebied smoren. Uit internationale metingen blijkt dat de kloof tussen de best presterende Europeanen en anderen groter wordt.

6.11. Er moeten meer inspanningen worden verricht om toponderzoekers uit heel Europa bij gezamenlijke projecten te betrekken. Centra van topkwaliteit in geheel Europa moeten met elkaar worden verbonden, en moeten meedoen aan Europese toponderzoekprojecten.

6.12. De mobiliteit van academici en studenten in Europa is beperkt, omdat grensoverschrijdend verkeer nog steeds kunstmatig wordt belemmerd. Het is hoog tijd dat er voor onderzoekers en academici uit verschillende landen gelijke werkomstandigheden worden geschapen en dat de studieprogramma's en academische titels in Europa meer op één lijn worden gebracht.

6.13. Ontoereikende statistieken moeten worden verbeterd en beter worden benut om de mobiliteit te meten en te bevorderen.

6.14. Openstelling en opwaardering van universiteiten, alsook culturele diversifiëring via toegenomen internationalisering, zijn positieve ontwikkelingen. Voorts worden studenten, mede dankzij de moderne sociale media, transparantie-instrumenten zoals U-Multirank en de specialisatie van universiteiten aangezet tot het maken van specifieke keuzes. Pragmatische oplossingen op EU-niveau zouden hen hierbij moeten helpen.

6.15. Een nauwere samenwerking tussen degenen die daartoe bereid zijn, kan een stap in de goede richting zijn. Een voorbeeld hiervan is de overeenkomst die de Benelux-landen onlangs hebben gesloten over de automatische wederzijdse erkenning van diploma's. Hiermee wordt zeer belangrijke vooruitgang geboekt ⁽¹³⁾. De trend van wederzijdse erkenning van universitaire diploma's en de verschillende wetenschappelijke graden zal helpen om de belemmeringen tussen universiteiten te verminderen en om echt open uitwisselingen tot stand te brengen.

6.16. Adequate kwaliteitsborgingssytemen moeten worden geïnternationaliseerd en moeten een duidelijke Europese connectie hebben. Dit omvat de erkenning van accreditatiebesluiten. Elk initiatief op dit terrein moet worden verwelkomd ⁽¹⁴⁾. Een proces van wederzijdse erkenning moet geleidelijk resulteren in een Europese accreditatie en zal met name de onderwijskwaliteit in onderpresterende universiteiten ten goede komen.

6.17. Een en ander zou overal in Europa gunstig uitwerken op zowel de mobiliteit als de inzetbaarheid. Als er voor verschillende universiteiten één diploma wordt ingevoerd, zouden gezamenlijke programma's van universiteiten veel aantrekkelijker worden. De ondersteuning van samenwerkingsverbanden moet in overweging worden genomen. De uitwisseling van administratieve en onderwijspraktijken ter plaatse kan de kwaliteit ten goede komen.

6.18. Een basisvoorwaarde voor internationalisering is het gebruik van gemeenschappelijke talen. Kennis van (meer dan twee) talen is om culturele en economische redenen wenselijk. Het Engels zou heden ten dage als lingua franca kunnen dienen. Bij de verbetering van taalvaardigheden wordt te langzaam vooruitgang geboekt. Er moet worden overwogen om studenten te verplichten ten minste één vreemde taal te leren.

6.19. Het programma Erasmus+ is een groot succes en een enorme stap voorwaarts bij het faciliteren van mobiliteit. Ook door het bedrijfsleven is het goed ontvangen. Het sluit zeer goed aan bij het leidende beginsel van de Commissie om groei en werkgelegenheid te stimuleren. De financiering van het programma zou het mogelijk moeten maken om aan de groeiende vraag te voldoen. Wettelijke beperkingen voor studentenuitwisselingen moeten worden weggenomen.

⁽¹³⁾ Op 18 mei 2015 hebben de Benelux-landen een overeenkomst getekend over de automatische wederzijdse erkenning van alle universitaire diploma's. In het kader van het Bolognaproces beveelt de pioniersgroep aan om de mogelijkheden van automatische erkenning op systeemniveau en op regionale basis tussen gelijkgestemde partnerlanden te onderzoeken.

⁽¹⁴⁾ Zo zijn de Akkreditierungsrat (Duitsland) en de NVAO (Nederland, Vlaanderen-België) op 9 juli 2015 overeengekomen om elkaars accreditatiebesluiten ten aanzien van gezamenlijke programma's van de landen te erkennen.

6.20. Europese structuur- en investeringsfondsen zijn terecht gericht op factoren die innovatie en groei kunnen bewerkstelligen, zoals onderzoek. De Commissie moet het opvoeren van de deelname van universiteiten aan regionale projecten sturen.

6.21. Universiteiten zijn in de regel onafhankelijk van lokale en regionale overheden, maar er zijn een aantal belangrijke uitzonderingen. Die moeten worden uitgelicht. Een zeer positieve bijdrage wordt ook geleverd door het ESIF-programma, waarmee onderzoek via RIS3 ⁽¹⁵⁾ wordt gekoppeld aan regionale EU-programma's, zodat een innovatievriendelijk klimaat wordt gestimuleerd.

6.22. Universiteiten moeten op de hoogte zijn van RIS3 en van de toepassing ervan op verschillende niveaus. Zij moeten samen met de betrokken regionale overheden een actieve rol spelen in het programma.

6.23. Helaas wordt het ESIF-programma door universiteiten om bestuurlijke redenen nog steeds onvoldoende gebruikt. Er moet worden gestreefd naar synergieën tussen EU-programma's (ESIF, Horizon 2020 en Erasmus+), maar conflicterende voorwaarden steken dikwijls een spaak in het wiel.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ RIS3: nationale/regionale onderzoeks- en innovatiestrategieën voor slimme specialisatie.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van ingenieurs in de herindustrialisering van Europa

(initiatiefadvies)

(2016/C 071/04)

Rapporteur: Antonello PEZZINI

Corapporteur: Zbigniew KOTOWSKI

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 februari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„De rol van ingenieurs in de herindustrialisering van Europa”.

(initiatiefadvies)

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 november 2015 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI en corapporteur de heer KOTOWSKI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 512e zitting van 9 en 10 december 2015 (vergadering van 9 december) het volgende advies met 206 stemmen vóór en 1 tegen, bij 6 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Zowel individuele Europese ingenieurs en technici als hun nationale en Europese verenigingen zijn van cruciaal belang voor het Europese herindustrialiseringsproces, daar zij ertoe bijdragen dat onderzoek sneller leidt tot innovatieve toepassingen op de markt.

1.2. De economische ontwikkeling van de EU hangt steeds meer af van het herindustrialiseringsproces dat moet worden opgevat als een strategie voor de overgang naar nieuwe vormen van duurzaam ontwerpen, vervaardigen en in de handel brengen van innovatieve producten met een hoge toegevoegde waarde, die gekoppeld zijn aan nieuwe en kwaliteitsvolle technologieën, materialen en diensten in een steeds meer gedigitaliseerde wereld.

1.3. De sleutelrol die ingenieurs en technische specialisten in dit proces spelen bij het oplossen van de problemen die de herindustrialisering voor de Europese samenleving met zich meebrengt, moet sterker worden benadrukt en opgewaardeerd. Het zou dan ook een goede zaak zijn als een participatieve *foresight*-oefening zou worden gelanceerd over de toekomst van het beroep.

1.4. Het EESC zou graag zien dat een **Europese cultuur van ondernemerschap** en innovatie wordt bevorderd en dat concrete acties worden ondernomen om het beroep van ingenieur en technicus — scheppers van beschaving en welvaart — nieuw leven in te blazen.

1.5. Er is behoefte aan een **harmonisch Europees kader dat het ingenieursberoep bevordert** en onder meer de volgende thema's bestrijkt:

- wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties,
- mobiliteit binnen de EU en ondernemingsgeest,
- Europese modellen voor een leven lang leren en formele en informele permanente opleiding, met steunprogramma's,
- betere toegang tot overheidsopdrachten, met name voor coöperaties, startende ondernemingen en netwerken van ondernemingen, in het bijzonder van het midden- en kleinbedrijf, alsook beroepsverenigingen van ingenieurs,
- betere toegang tot financiering en kapitaalmarkten,

- campagnes om de aantrekkelijkheid van opleidingen en carrières en de erkenning van beroepskwalificaties te verbeteren,
- ondersteuning van interdisciplinariteit en werken in digitale netwerken,
- flexibiliteit en bevordering van gendergelijkheid,
- onderlinge regulering van de professionele verantwoordelijkheid op de gehele interne markt,
- actief beleid om kleine en middelgrote bedrijven aan te moedigen ingenieurs aan te werven,
- bevordering van de cultuur van intellectuele eigendom.

1.6. Het Comité is van mening dat hoge opleidings- en kwalificatieniveaus in engineering een essentiële voorwaarde vormen voor een doeltreffend systeem van wederzijdse erkenning. Als we ervoor willen zorgen dat de lidstaten vertrouwen hebben in op kennis gebaseerde wederzijdse professionele mobiliteit, is het zaak hoge normen voor onderwijs en opleiding te hanteren, ook via de invoering van een 29e facultatieve EU-regeling die gebaseerd is op de ervaringen met vrijwillige Europese beroepskaarten ⁽¹⁾ en met de actieve steun van de nationale en Europese beroepsverenigingen van ingenieurs.

1.6.1. De ontwikkeling van de hedendaagse samenleving creëert een groot aantal nieuwe banen van niet-technische aard, die onder invloed van de media en wegens het streven naar maatschappelijke populariteit aantrekkelijk zijn voor jongeren die op zoek zijn naar een snelle en prestigieuze carrière. Het beroep van ingenieur is in hun ogen een traditioneel beroep dat geen mogelijkheden biedt voor een gemakkelijke en snelle loopbaan. Ingenieursrichtingen zullen dan ook niet aantrekkelijk zijn voor de toekomstige generaties, wat een ernstige bedreiging vormt voor het welslagen van de herindustrialisering van Europa en het concurrentievermogen van de Europese industrie. Dit is een grote uitdaging voor de bestaande onderwijsstelsels, wat maakt dat er in het basisonderwijs meer aandacht moet komen voor de vakken wiskunde, natuurkunde en ingenieurswetenschappen, en dat zij aantrekkelijker moeten worden gepresenteerd, om de nieuwsgierigheid van de jonge generaties te wekken. Zo ook verdienen het beginsel van duale opleiding en de goede praktijken ter zake (in Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk) bijzondere aandacht van alle lidstaten waarin dit systeem niet bestaat.

1.7. Gezien het belang van wederzijdse erkenning, met name voor onafhankelijke ingenieurs en zelfstandigen, moet er een interne markt van Europese engineering tot stand worden gebracht en een gestructureerde gemeenschappelijke aanpak worden ontwikkeld om de mobiliteit in de hele Europese ruimte te vergroten.

1.8. Engineering moet een sterke rol spelen in het Europese normalisatiebeleid om de procedures te versnellen, te vereenvoudigen en te moderniseren, en om de interoperabiliteit van systemen en netwerken te verzekeren.

1.9. Organisaties waarin ingenieurs werkzaam zijn, moeten op basis van het Europees kader voor beroepskwalificaties voor de nieuwe generaties geschikte, elektronische opleidingsmodellen, governance- en evaluatieregelingen ontwikkelen, die afgestemd zijn op de specificiteit van nieuwe ingenieurs, met aantrekkelijke werkomstandigheden en loopbaanperspectieven.

1.10. Volgens het EESC moeten representatieve organisaties en beroepsorden meer naar convergentie streven om, zowel binnen als buiten de EU, als één drijvende kracht samen te werken en hun leden voortgezette opleidingen op basis van gemeenschappelijke Europese criteria aan te bieden.

1.11. Het EESC beveelt de Commissie aan om concreet gevolg te geven aan de oprichting van het Europees Forum van vrije beroepen, waarbinnen beroepsorganisaties, -orden en -raden ⁽²⁾ van ingenieurs breed vertegenwoordigd zijn, en een portaal voor Europese ingenieurs op te richten waarbij aandacht kan worden besteed aan kwesties als aansprakelijkheid, intellectuele eigendom, belastingen en pensioenregelingen, voortgezette opleiding, gedragscodes enz.

⁽¹⁾ Bv. de „Europese ingenieurskaart” van de EFANI.

⁽²⁾ PB C 226 van 16.7.2014, blz. 10.

1.12. De Commissie zou een Europese code van goede ingenieurspraktijken moeten opstellen op basis van de ervaring van nationale organisaties van ingenieurs en technici om voor deze beroepsbeoefenaren de nodige juridische en financiële voorwaarden voor de verwezenlijking van innovatieve projecten te creëren, met name voor kmo's en O&O-activiteiten.

1.13. Volgens het EESC moet het beroep zich steeds meer richten op de beheersing van complexe problemen met betrekking tot economische, sociale en milieuduurzaamheid en daarbij in toenemende mate gebruikmaken van geavanceerde multidisciplinaire benaderingen en passende interoperabiliteit tussen productiesystemen en de nieuwe industrie 4.0.

1.14. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om terdege rekening te houden met de conclusies van de Europese Raad van 20 en 21 maart 2014 waarin hen wordt gevraagd de schaarste aan vaardigheden op de gebieden wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (de STEM-vaardigheden) prioritair aan te pakken, met een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven.

2. Inleiding

2.1. Aan de oorsprong van de Europese engineering ligt het streven naar vernieuwing, dat door het genie van Leonardo da Vinci belichaamd wordt. Een en ander getuigt van de openheid voor innovatie van de Europese samenleving, alsook van een cultuur van waardering voor burgerzin, goed bestuur en hard werk.

2.2. Ook het EP onderstreept dat de crisis de Europese economieën hard getroffen heeft. De EU heeft behoefte aan een alomvattende groeiestrategie om deze moeilijkheden het hoofd te bieden ⁽³⁾.

2.3. De strategie voor de herindustrialisering van de EU is vooral gericht op investeringen in innovatie, waarbij de engineering een cruciale rol speelt, met name in snel groeiende sectoren.

2.4. Door de convergentie van digitale technologieën, communicatiesystemen en slimme netwerken, nanobiotechnologie, duurzame industriële technologieën, 3D-printers en sectoroverschrijdende, schone ontsluitende technologieën wordt een grondige ommekeer teweeggebracht in de wijze van functioneren van economieën en samenlevingen. Dit alles gebeurt bovendien met een door de globalisering exponentieel toenemende snelheid.

2.5. De toekomst van de EU hangt af van het herindustrialiseringsproces dat vooral moet worden opgevat als een strategie voor de overgang naar nieuwe vormen van duurzaam ontwerpen, vervaardigen en in de handel brengen van producten met een hoge toegevoegde waarde, die gekoppeld zijn aan nieuwe technologieën, materialen en diensten in een steeds meer gedigitaliseerde wereld.

2.6. Bij gebrek aan wetenschappelijk en technisch personeel met voldoende ervaring en kennis, zal het moeilijk zijn de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken. Ook in dit verband moet de rol van beroepsorganisaties en -verenigingen van ingenieurs en technici op nationaal en Europees niveau worden opgewaardeerd.

2.7. In Europa is de meeste technische deskundigheid te vinden in de sector van de engineering, die ongeveer 130 000 ondernemingen telt, met ruim 10 miljoen hoogopgeleide en bekwame medewerkers en een jaarlijkse productie van ca. 1 840 miljard euro, hetgeen overeenkomt met ongeveer een derde van alle EU-export. Bovendien spelen ingenieurs en technici een belangrijke rol in alle sectoren van de economie ⁽⁴⁾.

2.8. Er moet een nieuwe *slimme* aanpak worden ontwikkeld in het Europese beleid, waarbij een nieuwe rol moet worden toebedeeld aan technische specialisten. Het is steeds meer nodig *slimme* transformatieprocessen in Europese regio's te beheren, waarop overigens in de nieuwe Europese programmering ook uitdrukkelijk aangedrongen wordt.

2.9. Om deze doelstellingen te bereiken moet de EU de vaardigheidsniveaus van de beroepsbevolking verhogen. Met name wat betreft ingenieurscapaciteiten zal de vraag van de publieke en de particuliere sector toenemen. De publieke sector zal meer technische vaardigheden nodig hebben als zij — bij de toepassing van de nieuwe richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, met vormen van samenwerking in bedrijfsnetwerken, werken in clusters en nieuwe software — het hoofd moet bieden aan de uitdagingen in de sectoren van energie, vervoer, gezondheidszorg, afvalbeheer en onderwijs en met betrekking tot de koolstofvoetafdruk, het internet van de dingen en de circulaire economie.

⁽³⁾ Zie de EP-Resolutie van 15.1.2014.

⁽⁴⁾ Bron: Eurostat.

2.10. Ook de particuliere sector zal de technische vaardigheden moeten versterken wil ze de vruchten plukken van de ontwikkeling van vaardigheden op de werkplek. Analyse van consumentengedrag wijst op een constante stijging van de vraag naar intelligente producten en diensten.

2.11. Technische kennis en ervaring moeten voortdurend worden bijgewerkt om te kunnen inspelen op de uitdagingen die de nieuwe industriële processen met zich brengen. Er moeten nieuwe leervormen en -methoden en nieuwe opleidingen worden ontwikkeld om optimaal en flexibel gebruik te kunnen maken van menselijk en sociaal kapitaal in de sector. Er is behoefte aan nieuwe vormen van werkorganisatie voor zelfstandigen die op het gebied van professionele, technische en wetenschappelijke diensten in Europa werkzaam zijn.

2.12. Meer mobiliteit op nationale, Europese en wereldwijde arbeidsmarkten zal leiden tot een betere benutting van het aantrekkelijke Europese aanbod van voor engineering beschikbare arbeidskrachten. Met de mogelijkheid om te kiezen voor een 29e facultatieve EU-regeling kan de verspreiding van een EU-beroepskaart worden bevorderd en zal het voor gespecialiseerde ingenieurs gemakkelijker worden om beroepservaring op te doen in verschillende EU-lidstaten.

2.13. Om potentiële studenten voor het beroep van ingenieur warm te maken moet gezorgd worden voor meer samenwerking tussen het bedrijfsleven en universiteiten en tussen werkgevers en openbare en particuliere scholen, in zowel het primair als het secundair onderwijs en in O&O. Het gaat erom de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven in de praktijk te brengen en een passende opleiding te bevorderen.

2.14. Via ondernemers en de confrontatie met nieuwe en complexere kwesties, wordt het voor jongeren duidelijk dat wiskunde, informatietechnologie, natuurkunde en chemie noodzakelijk zijn om de problemen aan te pakken waarmee de samenleving geconfronteerd wordt, en dat zij de sleutels zijn van nieuwe innovatieve oplossingen voor geneeskunde, gezondheidszorg, vervoer, milieuvervuiling en energiebesparing.

2.15. Dit soort samenwerking moet op lokaal niveau ontstaan maar de ervaringen en de beste praktijken moeten in geheel Europa uitgewisseld worden. Een en ander kan bijdragen aan nieuwe banen en carrièrekansen voor ingenieurs, en kan deze kennisgebieden levendiger en aantrekkelijker helpen maken voor de nieuwe generaties.

2.16. Gelet op de gelijktijdige vooruitgang in uiteenlopende disciplines en de multidisciplinariteit van praktische toepassingen moeten kwaliteit en doeltreffendheid worden gewaarborgd en onderwijstrajecten worden ingevoerd waarbij in het secundair onderwijs en aan de universiteit ook plaats wordt ingeruimd voor andere vakken als sociale psychologie of teambeheer van personele middelen, het stimuleren van creatieve processen, nanotechnologie, biomedische technologie, geschiedenis van de techniek, economische geografie enz.

2.17. Erkenning van onderwijsprogramma's is een van de middelen waarmee in deze beroepen kan worden gegarandeerd dat aan de standaarden wordt voldaan. Het kwaliteitsgarantieproces impliceert dat referentie- en evaluatiewaarden moeten worden vastgesteld in overeenstemming met het Europees en nationaal kader voor beroepskwalificaties.

2.18. De externe accreditering en de interne kwaliteitsborging zijn twee zeer belangrijke processen om de kwaliteit van de ingenieursopleiding op peil te houden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Voortrekkersrol van ingenieurs in de herindustrialisering van de EU

Het EESC acht het van essentieel belang dat ingenieurs en technici een voortrekkersrol spelen bij de concrete verwezenlijking van de Europese strategie voor herindustrialisering. Onder het motto „lean, clean, green” zorgen zij immers in het kader van processen, producten en diensten voor werkbare antwoorden op de uitdagingen die duurzame en concurrerende ontwikkeling met zich meebrengt.

3.1.1. Tegelijk is er behoefte aan een Europees kader dat het ingenieursberoep bevordert; hierbij zij gedacht aan:

- wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en beroepen,
- interne en externe mobiliteit op de interne markt, en ontwikkeling van ondernemingsgeest,
- convergerende Europese modellen voor een leven lang leren en formele en informele permanente opleiding, met steunprogramma's,
- homogene aansprakelijkheid en aansprakelijkheidsverzekeringen op de interne markt,

- campagnes om de aantrekkelijkheid van opleidingen en carrières en de erkenning van beroepskwalificaties te verbeteren, zonder genderonderscheid,
- ondersteuning van interdisciplinariteit en beheersing van complexe problemen in netwerkverband,
- flexibiliteit en exploitatie van de specifieke capaciteiten van de nieuwe generaties,
- C-generatie (*Connected Generation*),
- beleid ter versterking van de flexibiliteit in beheer en communicatie, ook sectoroverschrijdend en multidisciplinair, en waarborging van interoperabiliteit tussen wetenschap, productiesystemen en industrie 4.0,
- ondersteuning van ingenieurs en technici en van hun sociale en beroepsorganisaties bij het gebruik van O&I-programma's en structuurfondsen,
- maatregelen ter bevordering van de aansprakelijkheid en de toepassing van gedragscodes, in het bijzonder bij overheidsopdrachten die onder de nieuwe richtlijnen ⁽⁵⁾ vallen, via bedrijfsnetwerken en samenwerkingsclusters, en met name groene overheidsopdrachten, alsook opdrachten voor defensie en civiele bescherming,
- een kader voor internationale samenwerking met makkelijker toegang tot de markten van derde landen,
- wijzigingen in de wetgeving die moeten zorgen voor bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten ter bevordering van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij.

3.2. Wederzijdse erkenning van kwalificaties en beroepen, mobiliteit en ondernemingsgeest

3.2.1. De hoge opleidings- en kwalificatieniveaus van ingenieurs liggen ten grondslag aan een doeltreffend systeem van wederzijdse erkenning. In een EU die op kennis is gebaseerd en in staat moet zijn de nieuwe uitdagingen op het gebied van engineering aan te pakken, zou het wederzijdse vertrouwen worden bedreigd als de opleidingsniveaus zouden worden verlaagd om de mobiliteit te verhogen.

3.2.2. Er moet een veelzijdige, gemeenschappelijke aanpak worden ontwikkeld in de vorm van een Europese beroepskaart ⁽⁶⁾. Voorwaarde hiervoor is wel dat opleidingen meer gaan convergeren en dater een parallelle facultatieve regeling komt voor een vrijwillige EU-beroepskaart, alsook een gemeenschappelijk opleidingskader en systemen voor de validatie van verworven formele en/of informele kwalificaties.

3.2.3. Het EESC beveelt aan concrete acties op te zetten om het beroep van ingenieur en technicus nieuw leven in te blazen. Zij zijn immers sleutelfiguren in de versnelde omzetting van onderzoek in markttoepassingen en in oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Het EESC vraagt met name om specifiek voor ingenieurs het programma Erasmus voor jonge ondernemers en de microkredietregelingen te versterken en een EU-prijs voor creatieve ingenieurs in te voeren, teneinde het beroep de mogelijkheid te bieden meer zichtbaarheid te verwerven en het concipiëren van uitmuntende engineeringsideeën en -projecten te stimuleren.

3.3. Een leven lang leren en formele en informele permanente opleiding

3.3.1. Gezien de snelheid waarmee de technologie zich ontwikkelt hecht het EESC er veel belang aan dat de EU steun verleent de ontwikkeling van opleidingsmodules in samenwerking met het bedrijfsleven, met het oog op het verwerven van specifieke hoge vaardigheidsniveaus, de ontwikkeling van *collaborative learning*, van projecten voor *learning by doing* voor betere intermenselijke communicatie, van online modules inzake digitale technologie, alsook communicatienetwerken om informatie in te winnen en te beoordelen.

3.3.2. Er moeten met behulp van EU-regelgeving wereldwijde normen worden ontwikkeld voor de validatie van informeel verworven vaardigheden op het gebied van leiderschap en risicobeheer ⁽⁷⁾.

3.3.3. Benutting van de vaardigheden van nieuwe generaties: „ConGen” vergt een nieuwe aanpak van de productie-, organisatie-, communicatie- en bestuursstructuren.

⁽⁵⁾ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65, blz. 243, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 354 van 28.12.2013, blz. 132.

⁽⁷⁾ *European Institute for Industrial Leadership* (standpuntnota P20-2015).

3.4. *Imago en toekomst van de ingenieur bij de herindustrialisering van de EU*

3.4.1. Het EESC is van mening dat er meer aandacht en waardering moet komen voor de sleutelrol die ingenieurs en technische beroepsbeoefenaars spelen bij het aanpakken van problemen die de herindustrialisering voor de Europese samenleving met zich meebrengt. Er moet een participatieve *foresight*-oefening worden gelanceerd met medewerking van ontwikkelaars, overheden, beleidsmakers en belanghebbenden om de toekomstige beroepsprofielen te identificeren en te evalueren die nodig zijn om problemen op te lossen, zich snel nieuwe technologieën eigen te maken en in toepassingen om te zetten.

3.4.2. In dit verband is een specifieke rol weggelegd voor ingenieurs bij de invulling van dit herindustrialiseringsproces in termen van economische, sociale en milieuduurzaamheid, met het oog op een geleidelijke overgang naar een kringloopeconomie, „met inbegrip van herproductie en herconsumptie”⁽⁸⁾.

3.5. *Rol van ingenieurs en technici bij het gebruik van O&I-programma's en structuurfondsen*

3.5.1. Het EESC is van mening dat Europese ingenieurs en technici van cruciaal belang zijn voor het herindustrialiseringsproces, daar zij ertoe kunnen bijdragen dat onderzoek sneller leidt tot innovatieve toepassingen op de markt en sneller een oplossing wordt gevonden voor de complexe problemen die samenhangen met de overstap op een sociale, duurzame, gezonde en concurrerende markteconomie. Met het oog daarop moeten ingenieurs en technici toegang hebben tot en ondersteund worden door innovatieve oplossingen die kwaliteit en niet alleen betaalbaarheid belonen alsook alle vormen van samenwerking in netwerken en clusters aanmoedigen via EU-beleidsmaatregelen en programma's als:

- strategische acties in het kader van de Digitale Agenda,
- Horizon 2020, met name aan de hand van belangrijke ontsluitingstechnologieën,
- COSME en het EIF,
- de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

4. **Slotopmerkingen**

4.1. De EU staat voor grote uitdagingen, die evenveel problemen vormen voor Europese ingenieurs:

- vooruitzichten van vergrijzing,
- alomtegenwoordige en invasieve digitalisering,
- toenemende schaarste van hulpbronnen tegen een achtergrond van toenemende milieu- en klimaatproblemen,
- geo-politieke en financiële globalisering met verschuiving van het zwaartepunt buiten Europa,
- convergentie van technologieën, met name ICT-nanobiotechnologie en 3D-systemen,
- complexe problemen bij geïntegreerd beheer van met name megasteden,
- internet van producten en diensten en exponentieel toenemende slimme netwerken bij de ontwikkeling van de industrie 4.0,
- sterke autonome ontwikkeling van in realtime verbonden collectieve intelligentie (*Social Brain*) voor ConGen-generaties.

4.2. Volgens het EESC is het zaak dat de nieuwe ConGen-generatie van ingenieurs hogere niveaus van formele en informele kwalificaties en vaardigheden verwerft, aangezien het oplossen van eenvoudiger problemen aan autonome digitale systemen zal worden overgelaten, en dat zij interdisciplinaire vaardigheden en flexibiliteit ontwikkelt om complexe problemen te beheersen.

⁽⁸⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91.

4.3. Organisaties waarin ingenieurs werkzaam zijn, moeten op basis van het Europees kader voor beroepskwalificaties digitale opleidingsmodules en systemen met bestuursvormen ontwikkelen die afgestemd zijn op de nieuwe ingenieurs; zij moeten het draagvlak voor de waarden en missie van de onderneming helpen vergroten en een aantrekkelijke omgeving en loopbaan bevorderen.

4.4. Volgens het EESC zouden ingenieursverenigingen en -beroepsordes op Europees niveau naar meer convergentie moeten streven om zowel binnen als buiten de EU een meer proactieve rol te spelen bij de totstandbrenging van een **interne markt van Europese engineering**.

4.5. Het EESC beveelt aan om concreet gevolg te geven aan de oprichting van het **Europees Forum van vrije beroepen**, waarin beroepsorganisaties, -orden en -raden van onafhankelijke ingenieurs en kmo's in de engineeringsector ⁽⁹⁾ breed vertegenwoordigd zijn, en om een **portaal voor Europese ingenieurs** op te richten waarmee op interactieve wijze aandacht wordt besteed aan belangrijke problemen als aansprakelijkheidsbeheer, bescherming van intellectuele eigendom, belastingregelingen en pensioenstelsels.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ PB C 226 van 16.7.2014, blz. 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nanotechnologie voor een concurrerende chemische industrie**(initiatiefadvies)**

(2016/C 071/05)

Rapporteur: Egbert BIERMANN**Corapporteur: Tautvydas MISIŪNAS**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 mei 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen, getiteld

„Nanotechnologie voor een concurrerende chemische industrie”

(initiatiefadvies).

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512^e zitting (vergadering van 9 december 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC steunt de activiteiten voor de ontwikkeling van een Europees industriebeleid, in het bijzonder ter bevordering van sleuteltechnologieën, die het concurrentievermogen in Europa versterken. Als Europa internationaal met één stem spreekt, komt zijn rol in de wereldwijde dialoog beter uit de verf. Het innoverend vermogen van nanomaterialen en nanotechnologie — met name in de chemische sector — draagt daaraan in belangrijke mate bij.

1.2. Een initiatief ter ondersteuning van nanotechnologie kan helpen om het gemeenschappelijke Europese industriebeleid verder te ontwikkelen. Onderzoek en ontwikkeling zijn inmiddels zo complex dat zij de capaciteiten van individuele ondernemingen en instellingen te boven gaan. Dit vergt interdisciplinaire samenwerking tussen universiteiten, wetenschappelijke instellingen, ondernemingen en starterscentra. Een stap in de goede richting zijn onderzoekscentra zoals die in de chemische en de farmaceutische sector zijn opgericht. Er moet voor worden gezorgd dat kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) hierbij worden betrokken.

1.3. Op het gebied van nanotechnologie moeten Europese kenniscentra (nanoclusters) verder ontwikkeld worden. Vooraanstaande economen, wetenschappers, politici en maatschappelijke vertegenwoordigers dienen de handen ineen te slaan om technologieoverdracht, digitale en persoonlijke samenwerking, betere risicobeoordeling, een speciale levenscyclusanalyse of de veiligheid van nanoprodukten te stimuleren.

De financieringsinstrumenten van het kaderprogramma voor onderzoek Horizon 2020 moeten op het gebied van nanotechnologie eenvoudiger en flexibeler worden gemaakt, vooral voor kmo's. Overheidsfinanciering dient bestendig te worden en de beschikbaarstelling van particuliere middelen moet worden bevorderd.

1.4. Om de multidisciplinaire nanotechnologie beter in opleidings- en onderwijsstelsels te verankeren, dienen prominente wetenschappers en technici op gebieden als chemie, biologie, technische wetenschappen, geneeskunde of sociale wetenschappen te worden ingeschakeld. En ondernemingen moeten door gerichte opleidings- en scholingsactiviteiten reageren op de steeds hogere eisen die aan de vaardigheden van hun personeel worden gesteld. Het personeel met al zijn ervaring en vaardigheden dient hierbij te worden betrokken.

1.5. Het EU-normalisatieproces moet verder worden bevorderd. Normen spelen een cruciale rol voor de naleving van wetten, met name als voor de veiligheid van het personeel een risicobeoordeling nodig is. Daarom moeten er voor gecertificeerde referentiematerialen werktuigen komen om procedures te testen die de eigenschappen van nanomaterialen meten.

1.6. De consument moet uitgebreid over nanomaterialen geïnformeerd worden. Het is van essentieel belang om het maatschappelijk draagvlak voor deze sleuteltechnologieën te vergroten. Er moet regelmatig overleg tussen consumenten- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven en de politiek worden gevoerd. Daartoe moeten in heel Europa informatieplatforms en instrumenten ter bevordering van de maatschappelijke acceptatie worden ontwikkeld.

1.7. Het EESC gaat ervan uit dat de Commissie een waarnemingscentrum voor nanomaterialen in het leven roept om de ontwikkelingsprocessen en toepassingen, de terugwinning (recycling) en de verwijdering van die materialen in kaart te brengen en te beoordelen. Dit centrum moet ook de gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt nagaan en beoordelen, alsook de hieruit te trekken politieke, economische en sociale conclusies in kaart brengen. Nog vóór 2020 moet er een actueel „Verslag over nanomaterialen en nanotechnologie in Europa” worden uitgebracht dat ontwikkelingsscenario's tot 2030 schetst.

2. Nanotechnologie in een innovatief Europa

2.1. De Europese Commissie heeft al tal van initiatieven ter bevordering van innovatie en sleuteltechnologieën genomen om het concurrentievermogen te versterken. Voorbeelden daarvan zijn de Commissiemededelingen over een gemeenschappelijke strategie voor sleuteltechnologieën (2009, 2012) en de mededeling „Onderzoek en Innovatie” uit 2014. In verschillende adviezen van het EESC ⁽¹⁾ werd bijzondere aandacht besteed aan nanotechnologie.

2.2. Met het plan-Juncker van 2014 is bijzondere prioriteit verleend aan het industriebeleid van de Unie, en daarmee ook aan de bevordering van innovatieve technologieën. De daarin genoemde voorkeurstechologieën geven aan dat een concurrerend Europees beleid strategisch de nadruk moet leggen op toekomstgerichte technologieën en materialen. Dit geldt in het bijzonder voor de chemische en de farmaceutische industrie.

2.3. De Europese chemische en farmaceutische industrie fungeert als motor voor andere takken van industrie. Nanotechnologie speelt een sleutelrol bij de ontwikkeling van nieuwe producten. Dit stimuleert het concurrentievermogen en draagt bij tot een duurzame industriële ontwikkeling.

2.4. Nanomaterialen worden nu al in vele alledaagse producten toegepast (bijvoorbeeld in sportkleding, cosmetica, coatings). Daarnaast biedt nanotechnologie innovatieve mogelijkheden voor nieuwe producten en procedés (o.a. op het gebied van energie- en milieutechnologie, de medische technologie, de optische industrie, bij de ontwikkeling en vervaardiging van chips, gegevensbeveiliging, in de bouw en voor lak en verf of geneesmiddelen en medische technologieën).

2.5. Op grond van de zeer kleine afmetingen kunnen nanomaterialen nieuwe optische, magnetische, mechanische, chemische en biologische eigenschappen bezitten. Daarmee kunnen innovatieve producten met nieuwe functies en bijzondere kenmerken worden ontwikkeld.

2.6. In een aanbeveling van de Commissie worden nanomaterialen gedefinieerd als materialen waarvan de belangrijkste bestanddelen tussen 1 en 100 miljardsten van een meter groot zijn. Deze definitie is een belangrijke stap voorwaarts omdat duidelijk omschreven wordt welke materialen als nanomaterialen beschouwd moeten worden en omdat op grond hiervan de meest geschikte testmethode gekozen kan worden ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EESC-advies over technisch textiel als motor van groei (PB C 198 van 10.7.2013, blz. 14), EESC-advies over de strategie voor micro- en nano-elektronische onderdelen en systemen (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 175).

⁽²⁾ Europese Commissie, Brussel, 18 oktober 2011. Een nanometer is een miljardste van een meter. In een nanometer passen ongeveer 5 à 10 atomen. Een nanometer is in verhouding tot een meter zo groot als een voetbal in verhouding tot de aarde. Onder het begrip „nanotechnologie” wordt verstaan de gerichte en gecontroleerde meting, ontwikkeling, vervaardiging en toepassing van nanomaterialen die uit structuren, delen, vezels of plaatjes met een grootte van minder dan 100 nanometer bestaan.

2.7. Nanotechnologie biedt een groot groeipotentieel. Experts houden voor de periode 2006-2021 rekening met een stijging van 8 miljard USD naar 119 miljard USD per jaar ⁽³⁾.

3. Nanotechnologie in de chemische industrie en in de geneeskunde ⁽⁴⁾

3.1. Het toepassingspectrum van nanotechnologie in de chemische industrie is reusachtig. Er zij op gewezen dat „nano” tegenwoordig als aanduiding wordt gebruikt voor veel dingen die niet nieuw zijn, ook al klinkt „nanotechnologie” ons nieuw in de oren. Zo bevatten gekleurde kerkramen die in de middeleeuwen zijn ontstaan, nanodeeltjes van goud. Het nieuwe van de nanotechnologie in moderne zin is dat inmiddels veel meer bekend is over de manier waarop nanodeeltjes functioneren.

3.2. Nanotechnologie biedt vele toepassingsmogelijkheden in de geneeskunde. De wens om werkzame stoffen gericht naar ziek weefsel te transporteren is zo oud als de uitvinding van medicijnen en berust op het feit dat tal van werkzame stoffen bijwerkingen hebben. Bijwerkingen worden vaak veroorzaakt door een ongecontroleerde verspreiding van de werkzame stoffen in het lichaam. De ontwikkeling van transportsystemen voor werkzame stoffen op nanoschaal maakt het mogelijk om die stoffen gericht toe te dienen aan het zieke weefsel en zo bijwerkingen te verminderen.

3.3. In de biowetenschappen wordt gewerkt aan concrete nanotoepassingen, zoals „biochips” voor tests, met behulp waarvan aandoeningen als alzheimer, kanker, multiple sclerose of reumatoïde artritis vroegtijdig kunnen worden geconstateerd en behandeld ⁽⁵⁾. Op nanodeeltjes gebaseerde contrastmiddelen hechten zich specifiek aan zieke cellen en maken zo een veel snellere en betere diagnostiek mogelijk. Nanogels zorgen voor een sneller herstel van kraakbeenweefsel. Nanodeeltjes die de bloed-hersenbarrière kunnen passeren, dragen bijvoorbeeld bij tot een gerichte behandeling van hersentumoren ⁽⁶⁾.

3.4. Kunststofmembranen met poriën van rond 20 nanometer zorgen ervoor dat bacteriën en virussen uit water kunnen worden gefilterd. Deze zogenoemde ultrafiltratie kan zowel worden gebruikt voor de zuivering van drinkwater als voor de zuivering van afvalwater dat bij industriële procedés ontstaat.

3.5. Met behulp van nanotechnologie zal reeds in de nabije toekomst het rendement van zonnecellen aanzienlijk kunnen worden verhoogd. Door middel van nieuwe coatings kan meer energie worden opgewekt en kan de energie-efficiëntie flink worden verbeterd.

3.6. Als bestanddeel van kunststoffen, metalen of andere materialen kunnen zogenaamde nanotubes, koolstof-nanobuisjes of grafeen nieuwe materiaaleigenschappen creëren. Zo kan bijvoorbeeld het elektrische geleidingsvermogen worden verbeterd, kan de mechanische weerstand worden verhoogd of kunnen lichtere constructies worden ontworpen.

3.7. Ook is een efficiëntere exploitatie van windmolens mogelijk. Met behulp van nieuwe materialen kunnen lichtere windmolens worden geconstrueerd, wat tot lagere kosten bij de stroomopwekking leidt, maar kunnen ook windparken efficiënter worden aangelegd.

3.8. Ongeveer 20 procent van het wereldwijde energieverbruik komt voor rekening van verlichting. Aangezien nano-onderzoek spaarlampen belooft die met veel minder energie toekomen, kan het energieverbruik met meer dan een derde dalen. En door lithium-ionen-batterijen, die zonder nanotechnologie niet denkbaar waren, wordt de elektrische auto pas rendabel.

3.9. Beton is een van de meest gebruikte bouwmaterialen. Dankzij op nanotechnologie gebaseerde kristaldeeltjes kunnen zeer snel prefabbetonproducten van hogere kwaliteit worden vervaardigd bij een lager energieverbruik.

3.10. In de automobiellindustrie worden inmiddels nanocoatings met bijzondere eigenschappen toegepast. Dit geldt ook voor andere vervoersmiddelen, zoals vliegtuigen en schepen.

⁽³⁾ Bron: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

⁽⁴⁾ Hierna wordt onder het begrip „chemische industrie” tevens de farmaceutische industrie verstaan.

⁽⁵⁾ Bron: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

⁽⁶⁾ Bron: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

4. Economische aspecten van nanotechnologie

4.1. Op de wereldmarkt zijn de concurrentiefactoren steeds wisselend. Veel wordt gepland, maar sommige dingen zijn niet te voorzien. Om ontwikkelingen te bestendigen worden beleidsprogramma's uitgewerkt. Zo is in 2010 de Europa 2020-strategie vastgesteld. Deze is gericht op duurzame en inclusieve groei en een sterkere coördinatie van maatregelen op trans-Europees niveau. Zo moet de in alle hevigheid ontbrande „strijd om innovatie” gewonnen worden. Het gaat om onderzoek en ontwikkeling, het beveiligen van octrooien, alsook om productielocaties en arbeidsplaatsen.

4.2. De chemische industrie is een van de meest succesvolle bedrijfstakken van de EU en is met een omzet van 527 miljard EUR in 2013 de op één na grootste producerende sector. Ondanks deze economische kracht lijken de huidige omstandigheden ook aanleiding te geven tot zorg. Na een plotselinge conjuncturele omslag stagneert de productie sinds begin 2011. Het aandeel van de EU in de wereldwijde productie en de mondiale export is gedurende geruime tijd achteruitgegaan ⁽⁷⁾.

4.3. In 2012 investeerde de chemische industrie in de EU rond de 9 miljard EUR in onderzoek. Deze investeringen liggen sinds 2010 op hetzelfde niveau. Intussen wordt bijvoorbeeld in de VS en China, maar ook in Japan en Saudi-Arabië steeds meer prioriteit toegekend aan onderzoek en ontwikkeling op nanogebied, zodat de concurrentie op dit vlak verder zal toenemen.

5. Milieuaspecten van nanotechnologie

5.1. Milieuvriendelijke bedrijvigheid neemt als concurrentiefactor een belangrijke plaats in binnen het Europese industriebeleid, zowel bij de oriëntatie op de interne als die op de wereldmarkt.

5.2. Nanomaterialen dragen als grondstoffen, tussenproducten en eindproducten op grond van hun veelzijdige materiaalkenmerken bij tot een efficiëntere energieomzetting en een vermindering van het energieverbruik. Nanotechnologie biedt uitzicht op daling van de CO₂-uitstoot ⁽⁸⁾. Daarmee levert zij een bijdrage aan de bescherming van ons klimaat.

5.3. De Duitse deelstaat Hessen heeft een studie gepubliceerd waarin de aandacht wordt gevestigd op het innovatiepotentieel van nanotechnologie voor de milieubescherming ⁽⁹⁾, bijvoorbeeld op het gebied van waterbehandeling en -zuivering, het voorkomen van afval, energie-efficiëntie en de bestrijding van luchtverontreiniging. Dit belooft met name voor kleine en middelgrote ondernemingen een positieve orderontwikkeling. De chemische industrie houdt zich bezig met onderzoek en ontwikkeling om productiegrondslagen te bepalen en vervolgens halffabrikaten en eindproducten te vervaardigen.

5.4. Ondernemingen, en dus ook kmo's, moeten milieuaspecten als onderdeel van een duurzaamheidsplan integreren in hun bedrijfsstrategie. De werknemers dienen actief bij dit proces te worden betrokken.

5.5. Het voorzorgsbeginsel is een fundamenteel onderdeel van het milieu- en gezondheidsbeleid van de Unie. Milieuvervuiling en milieurisico's moeten daarom evenals gevaren voor de menselijke gezondheid van meet af aan tot een minimum worden beperkt. Bij de tenuitvoerlegging van voorzorgsmaatregelen moet evenwel ook worden gelet op de evenredigheid van kosten, baten en lasten, met name om kmo's te beschermen.

⁽⁷⁾ Oxford Economics Report, *Evolution of competitiveness in the European chemical industry: historical trends and future prospects*, oktober 2014.

⁽⁸⁾ Zo hebben het **Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik** uit Duitsland en ENEA uit Italië een technologie ontwikkeld voor de opslag van CO₂ als methaangas. Bron: **Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, 2012.**

⁽⁹⁾ Bron: Hessisches Ministerium für Wirtschaft- und Verkehr, *Einsatz von Nanotechnologie in der hessischen Umwelttechnologie*, 2009.

6. Werkgelegenheids- en sociale aspecten van nanotechnologie

6.1. Wereldwijd wordt het werkgelegenheidspotentieel van nanotechnologie in de chemische industrie als zeer hoog ingeschat. Thans werken in de Europese Unie naar schatting reeds 300 000 tot 400 000 mensen in de nanosector⁽¹⁰⁾.

6.2. Naast deze groei moet de aandacht ook uitgaan naar de risico's in verband met verlies van arbeidsplaatsen, verplaatsing van productielocaties of het veranderende kwalificatiespectrum.

6.3. Maar niet alleen het aantal banen, ook de kwaliteit van de banen is van belang. In de „nano-afdelingen” van ondernemingen ontstaan, niet alleen in de chemische industrie, in de regel goed betaalde banen voor gekwalificeerde werknemers⁽¹¹⁾.

6.4. In de ondernemingen bestaat daarom een grote behoefte aan opleiding en scholing. In dit verband ontstaan er nieuwe vormen van samenwerking. Sociaal partnerschap wordt hierbij zelf een innovatiefactor, in die zin dat er een permanente dialoog over onder meer de organisatie van werk, bescherming van de gezondheid op het werk en scholing moet worden gevoerd. In de chemische industrie in Duitsland hebben de sociale partners in dit opzicht inmiddels overeenkomsten van verstreckende aard gesloten⁽¹²⁾.

7. Kansen en risico's van nanotechnologie

7.1. Inmiddels besteedt de Europese Commissie jaarlijks al tussen de 20 en 30 miljoen EUR aan nanoveiligheids-onderzoek. Hier komt nog eens een bedrag van 70 miljoen van de lidstaten bij⁽¹³⁾. Dit is een passend en toereikend financieel kader.

7.2. Op Europees niveau dient een uitvoerig programma voor publiek en particulier onderzoek te worden gecoördineerd om meer kennis te vergaren over nanomaterialen, hun eigenschappen en potentiële kansen en risico's voor de gezondheid van werknemers en consumenten en voor het milieu.

7.3. Tal van chemische bedrijven hebben in het kader van hun risicomanagement uiteenlopende maatregelen getroffen om op verantwoorde wijze voor gezondheid en veiligheid op het werk en duurzame productveiligheid te zorgen. Dit veelal in het kader van het initiatief „Responsible Care” van de chemische industrie⁽¹⁴⁾. In andere bedrijfstakken zijn vergelijkbare initiatieven genomen.

7.4. Productverantwoordelijkheid loopt vanaf het onderzoek tot en met de verwijdering. Reeds in de ontwikkelingsfase onderzoeken ondernemingen hoe hun nieuwe producten veilig vervaardigd en gebruikt kunnen worden. Voor de marktintroductie moet het onderzoek afgerond zijn en moeten er aanwijzingen voor een veilig gebruik beschikbaar zijn. Ook moeten ondernemingen duidelijk maken hoe de producten vakkundig kunnen worden verwijderd.

7.5. In haar publicaties over de veiligheid van nanomaterialen heeft de Europese Commissie benadrukt dat deze materialen op grond van wetenschappelijke studies feitelijk als „normale chemische stoffen” kunnen worden beschouwd⁽¹⁵⁾. De kennis over de eigenschappen van nanomaterialen neemt gestaag toe. De thans beschikbare methoden voor risicobeoordeling zijn eveneens geschikt om op nanomaterialen te worden toegepast.

⁽¹⁰⁾ Otto Linher, Europese Commissie, Grimm u. a.: Nanotechnologie: Innovationsmotor für den Standort Deutschland, Baden-Baden, 2011.

⁽¹¹⁾ IG BCE/VCI: Zum verantwortungsvollen Umgang mit Nanomaterialien. Positionspapier, 2011.

⁽¹²⁾ Zie IG Bergbau, Chemie, Energie: „Nanomaterialien — Herausforderungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz”.

⁽¹³⁾ Otto Linher, Europese Commissie.

⁽¹⁴⁾ <http://www.icca-chem.org/en/Home/Responsible-care/>.

⁽¹⁵⁾ Achtergrondnota voor de WHO-richtsnoeren inzake de bescherming van werknemers tegen mogelijke gevaren van het werken met vervaardigde nanomaterialen (*Guidelines on Protecting Workers from Potential Risks of Manufactured Nanomaterials*).

7.6. De Europese Commissie beschouwt REACH⁽¹⁶⁾ als het meest geëigende kader voor risicobeheer op het gebied van nanomaterialen. Volgens haar is weliswaar een aantal verduidelijkingen en preciseringen in de bijlagen van de REACH-verordening en de REACH-richtsnoeren van het Europees Agentschap voor chemische stoffen vereist, maar hoeft de hoofdtekst van de verordening niet te worden gewijzigd⁽¹⁷⁾.

7.7. In de farmaceutische industrie speelt de Good Manufacturing Practice (GMP) een centrale rol bij de verwerking van nanomaterialen. Hierbij gaat het om richtsnoeren inzake kwaliteitsborging van de bij de productie van geneesmiddelen en werkzame stoffen toegepaste procedés.

7.8. Vanzelfsprekend moeten de consumenten worden voorgelicht. De nanodialogen van grote chemische concerns zijn hiervoor een goed voorbeeld⁽¹⁸⁾. Deze dialogen zijn gericht op informatieverstrekking, het creëren van draagvlak en het herkennen van gevaren. Om informatie over nanomaterialen beter toegankelijk te maken heeft de Europese Commissie eind 2013 een internetplatform in het leven geroepen⁽¹⁹⁾. Op het platform wordt naar alle beschikbare informatiebronnen verwezen, waaronder ook nationale en sectorale registers.

8. Concurrentiefactoren/stimulansen voor nanotechnologie in Europa

8.1. Een positief onderzoeks- en innovatieklimaat is een cruciale concurrentiefactor. Dit geldt zowel voor innovatie op het gebied van producten en processen als voor maatschappelijke vernieuwingen. Het belang van nanotechnologie moet meer worden uitgedragen en sterker tot uitdrukking komen in de prioriteiten van de EU en in haar onderzoeks- en regionale steunprogramma's.

8.2. Onderzoek en ontwikkeling moeten in de EU een sleutelrol gaan spelen. Hiervoor zijn de opbouw van Europese netwerken, samenwerking en clustervorming tussen start-ups, gevestigde ondernemingen, universiteiten en onderzoeksinstellingen voor zowel toegepast als fundamenteel onderzoek van groot belang. Op die manier kan doeltreffend innovatiepotentieel worden gecreëerd. Ter versterking van de samenwerking worden op geografisch centraal gelegen punten bedrijfsoverstijgende onderzoekscentra opgericht.

8.3. Opleiding en scholing zijn een sleutelfactor als het gaat om zeer innovatieve ontwikkelingen als de nanotechnologie. Een mix van specifiek geschoolde werknemers en werknemers met een universitaire opleiding heeft het grootste innovatiepotentieel wanneer kennisuitwisseling tussen de verschillend gekwalificeerde groepen wordt bevorderd — door elkaar onderling aanvullende maatregelen op het gebied van personeel en organisatie, zoals teamwerk, functiewisseling en het delegeren van beslissingen. De wereldwijde concurrentie op innovatiegebied houdt ook concurrentie om gekwalificeerde arbeidskrachten in. Daarom moeten politiek en bedrijfsleven passende prikkels ontwikkelen.

8.4. Meer flexibiliteit bij het bepalen van de richting van het onderzoek en minder bureaucratische vereisten zouden bijdragen aan de handhaving van het concurrentievermogen. Geneesmiddelen, medische techniek, coatings en milieutechniek zijn van groot belang voor de Europese uitvoer en voor de interne markt. Met name de thuismarkt met een regionale focus biedt op dit gebied tal van kansen voor kmo's.

8.5. De arbeidskosten mogen niet alleen beschouwd worden als eventuele loonkosten. Bij de beoordeling moet ook rekening worden gehouden met eventuele administratieve kosten (bijv. controlewerkzaamheden, kwaliteitsborging).

8.6. Energiekosten zijn in de energie-intensieve chemische industrie een belangrijke concurrentiefactor. Concurrerende prijzen en een stabiele energievoorziening in de EU zijn voorwaarden voor het concurrentievermogen van de sector, met name ook voor kmo's.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ REACH is de verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen. <http://echa.europa.eu/web/guest>.

⁽¹⁷⁾ Bron: Sector Social Dialogue, Committee of the European Chemical Industry.

⁽¹⁸⁾ <http://www.cefic.org/Documents/PolicyCentre/Nanomaterials/Industry-messages-on-nanotechnologies-and-nanomaterials-2014.pdf>.

⁽¹⁹⁾ https://ihcp.jrc.ec.europa.eu/our_databases/web-platform-on-nanomaterials.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

512^e ZITTING VAN HET EESC VAN 9 EN 10 DECEMBER 2015

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2014

(COM(2015) 247 final)

(2016/C 071/06)

Rapporteur: mevrouw Reine-Claude MADER

De Commissie heeft op 6 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het mededingingsbeleid 2014”

COM(2015) 247 final

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 november 2015 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512^e zitting (vergadering van 9 december 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De initiatieven van de Commissie voor een eerlijke mededinging waarbij de belangen van de economische actoren (bedrijven, consumenten, werknemers) worden beschermd verdienen bijval.

1.2. Hetzelfde geldt voor de maatregelen van de Commissie om naleving van de mededingingsregels af te dwingen. Het gaat hierbij onder meer om regels tegen antimededingingspraktijken zoals misbruik van een machtspositie, die de economische ontwikkeling van de EU — en vooral ook die van kleine en middelgrote bedrijven, die zo belangrijk zijn voor groei en werkgelegenheid, en van ondernemingen van de sociale economie, die voor sociale cohesie zorgen — in de weg staan.

1.3. Wel is het jammer dat de Commissie eens te meer heeft verzuimd een wettelijk mechanisme voor groepsacties in te voeren met behulp waarvan slachtoffers van concurrentieverstorende praktijken hun recht op schadevergoeding op effectieve wijze kunnen doen gelden.

1.4. De Commissie heeft de regels bekend en transparant proberen te maken, wat een stabiliserend effect op bedrijven en dus op de markt heeft. De praktijken van de distributiesector dienen wat dit betreft voortdurend in de gaten te worden gehouden.

1.5. Het is een goede zaak dat de Commissie de nationale mededingingsautoriteiten, die onder meer voor preventie en de ontwikkeling van bewustmakingsprogramma's over het mededingingsrecht van groot belang zijn, tot meer samenwerking aanspoort. Daarvoor dienen zij over voldoende middelen te kunnen beschikken.

1.6. Om te voorkomen dat Europa door de globalisering het slachtoffer wordt van oneerlijke concurrentie, moet deze samenwerking een internationale dimensie krijgen.

1.7. Het overleg tussen de verschillende Europese instanties (Europees Parlement, EESC, Comité van de Regio's) zou geïntensiveerd moeten worden.

1.8. Om innovatieve bedrijven te kunnen helpen, en dan vooral bedrijven die op digitaal gebied actief zijn, valt het toe te juichen dat de staatssteunregels beter zijn afgestemd op de marktrealiteit. De digitale sector bezit een groot potentieel als het gaat om economische ontwikkeling en nieuwe banen, zaken waar consumenten en bedrijven baat bij hebben.

1.9. Hoewel het EESC beseft dat de Commissie maar weinig speelruimte heeft om belastingontwijking aan te pakken, zou zij binnen de grenzen van haar bevoegdheden, en zonder dat een neerwaartse nivellering optreedt, wel moeten blijven proberen om fiscale en sociale anomalieën te verhelpen, te beperken of te beëindigen.

1.10. De energiemarkt verdient alle aandacht. Om de continuïteit van de voorziening en de levering van energie tegen een redelijke prijs op het hele grondgebied te waarborgen zou een energie-unie een goede zaak zijn.

1.11. Ook maatregelen voor energiebesparing, meer energie-efficiëntie en de ontwikkeling van duurzame energie zijn belangrijk.

1.12. De openstelling van de energiemarkt moet de individuele consument, die niet echt over onderhandelingscapaciteit beschikt, ten goede komen.

1.13. Alles moet in het werk worden gesteld om te zorgen voor een vrije toegang tot internet, zodat het platteland zich economisch kan ontwikkelen. Gezien dat doel is het gerechtvaardigd dat de overheid particuliere investeringen aanvult.

1.14. De Commissie moet bijzondere aandacht blijven schenken aan het aanbod van financiële diensten, zodat de reële economie zichzelf kan financieren en consumenten kunnen blijven profiteren van de beste voorwaarden voor de diensten die zij gebruiken.

1.15. Ten slotte wijst het EESC erop dat monitoring en evaluatie van beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn.

2. Inhoud van het mededingingsverslag 2014

2.1. Het jaarverslag gaat vooral over de digitale eengemaakte markt, het energiebeleid en de financiële diensten. In het verslag komen ook de versterking van het concurrentievermogen van de Europese industrie, het toezicht op staatssteun, het werken aan een mededingingscultuur in de EU en daarbuiten en de interinstitutionele dialoog aan bod.

2.2. Het rapport wijst op het grote potentiële belang van de digitale economie voor de innovatie en groei van de sectoren energie, vervoer, openbare dienstverlening, gezondheid en onderwijs. Alle instrumenten van het mededingingsrecht zijn dan ook benut om de ontwikkeling en modernisering van de infrastructuur te ondersteunen. Het gaat in dit verband onder meer om een „nieuwe generatie” breedbandnetwerken, die met staatssteun, en met inachtneming van het beginsel van technologische neutraliteit, zijn aangelegd.

2.3. De markt voor intelligente mobiele apparaten verandert razendsnel, zoals moge blijken uit de aankoop van Whatsapp door Facebook, waarvoor de Europese Commissie na de eerste fase van het onderzoek van de concentratie krachtens de Concentratieverordening (EG) nr. 139/2004 ⁽¹⁾ onvoorwaardelijk toestemming gaf ⁽²⁾.

2.4. In 2014 is opnieuw gebleken dat de toepassing van het mededingingsrecht op de digitale sector in evenwicht moet zijn met de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten die verbonden zijn aan een octrooi, getuige de beschikkingen Samsung en Motorola ⁽³⁾, of aan een auteursrecht, getuige de inleiding van een formele procedure tegen een aantal Amerikaanse en Europese productiehuisen en tegen betaling uitzendende televisieomroepen in de zaak „Grensoverschrijdende toegang tot content voor betaaltelevisie” ⁽⁴⁾. De relatie tussen mededingingsrecht en intellectuele-eigendomsrechten bleek eens te meer complex te zijn.

2.5. Vervolgens gaat de aandacht in het verslag uit naar de energiesector, waarbij erop wordt gewezen dat het Europese energiebeleid aan herziening toe is. De Commissie wil investeringen in infrastructuur ondersteunen door een kader te scheppen voor subsidies en de procedures voor de uitvoering van staatssteunmaatregelen te vereenvoudigen: op grond van de nieuwe groepsvrijstellingsverordening is onder bepaalde voorwaarden toestemming van de Commissie niet langer nodig ⁽⁵⁾ voor staatssteun voor energie-infrastructuur, energiezuinige gebouwen, de productie van duurzame energie, de sanering van verontreinigde plaatsen en recycling.

2.6. Subsidies voor kernenergie maken echter geen deel uit van de nieuwe richtsnoeren. Deze worden nog steeds door de diensten van de Commissie onderzocht in het licht van artikel 107 VWEU, zoals ook gebeurde bij het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om de aanleg en exploitatie van een nieuwe kerncentrale Hinkley Point te subsidiëren ⁽⁶⁾.

2.7. Ten slotte is het mededingingsbeleid gebruikt als middel om de energieprijzen te drukken door ferm op te treden tegen misbruik of kartelpraktijken van marktdeelnemers zoals EPEX Spot en Nord Pool Spot (NPS) ⁽⁷⁾, OPCOM in Roemenië, die zijn machtspositie had misbruikt ⁽⁸⁾, de Bulgarian Energy Holding (BEH) in Bulgarije ⁽⁹⁾ en Gazprom, voor de upstreamlevering van gas in Midden- en Oost-Europa ⁽¹⁰⁾.

2.8. Met het mededingingsbeleid is in 2014 ook gepoogd de financiële sector transparanter te maken en de regulering en het toezicht op het bankwezen te helpen verbeteren.

2.9. Zo heeft de Commissie toezicht gehouden op staatsteun van Griekenland, Cyprus, Portugal, Ierland en Spanje, waarbij zij erop toezag dat de ontwikkelingsbanken geen verstorende werking op de markt zullen hebben ⁽¹¹⁾.

2.10. Ook heeft zij twee beschikkingen vastgesteld tegen de banken RBS en JP Morgan. De eerste omdat zij betrokken waren bij een verboden bilateraal kartel dat de Libor-benchmarkrente voor de Zwitserse frank probeerde te beïnvloeden, de tweede omdat zij samen met UBS en Credit Suisse in de Europese Economische Ruimte (EER) een kartel hadden lopen voor de bid-ask-spreads voor rentederivaten in Zwitserse frank ⁽¹²⁾. De Commissie heeft hun een geldboete opgelegd van 32,3 miljoen EUR ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1).

⁽²⁾ Zaak M. 7217 Facebook/Whatsapp, beschikking van de Commissie van 3 oktober 2014.

⁽³⁾ Zaak AT. 39985 — Motorola — Handhaving van essentiële octrooien voor GPRS-standaarden, beschikking van de Commissie van 29 april 2014. Zaak AT. 39939 — Motorola — Handhaving van essentiële UMTS-octrooien, beschikking van de Commissie van 29 april 2014.

⁽⁴⁾ Zaak AT. 40023 Grensoverschrijdende toegang tot content voor betaaltelevisie, 13 januari 2014.

⁽⁵⁾ Verordening (EU) nr. 316/2014 van de Commissie van 21 maart 2014 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen overeenkomsten inzake technologieoverdracht (PB L 93 van 28.3.2014, blz. 17), Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op overeenkomsten inzake technologieoverdracht (PB C 89 van 28.3.2014, blz. 3).

⁽⁶⁾ Zaak SA. 34947 Verenigd Koninkrijk — Steun voor de kerncentrale Hinkley Point C, 8 oktober 2014.

⁽⁷⁾ Zaak AT.39952, Elektriciteitsbeursen, beschikking van de Commissie van 5 maart 2014.

⁽⁸⁾ Zaak AT 39984, OPCOM/Roemeense elektriciteitsbeurs, beschikking van de Commissie van 5 maart 2014.

⁽⁹⁾ Zaak AT 39767, BEH Electricity

⁽¹⁰⁾ Zaak AT 39816, Upstreamgasleveringen in Centraal- en Oost-Europa, 4 september 2012.

⁽¹¹⁾ Zaak SA.36061, Verenigd Koninkrijk — British Business Bank, besluit van de Commissie van 15 oktober 2014. Zaak SA.37824, Instituição Financeira de Desenvolvimento, besluit van de Commissie van 28 oktober 2014.

⁽¹²⁾ Zaak AT 39924, Rentederivaten in Zwitserse frank, beschikking van 21 oktober 2014 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1190_fr.htm

⁽¹³⁾ Er is uit hoofde van de mededeling over medewerking (2006) geen geldboete opgelegd aan RBS. Door het bestaan van het kartel aan de Commissie te onthullen ontliet zij een boete van 5 miljoen EUR voor betrokkenheid bij de inbreuk. In het kader van de clementieregeling van de Commissie werd de aan UBS en JP Morgan opgelegde geldboete verminderd omdat zij medewerking verleenden aan het onderzoek. De vier banken die ervoor kozen om het geschil via een transactie met de Commissie te beslechten kregen nog een korting van 10 % op hun geldboete.

2.11. Ten slotte blijft de Commissie optreden tegen concurrentieverstorende praktijken door Visa Europe, Visa Inc., Visa International et MasterCard in de vorm van multilaterale interbancaire vergoedingen. Zij heeft de toezeggingen van Visa Europe juridisch bindend verklaard en zet haar procedure tegen Visa Inc. en Visa International voort in de zaak van internationale interbancaire vergoedingen.

2.12. Het verslag vermeldt ook de maatregelen van de Commissie om het concurrentievermogen van de Europese industrie te stimuleren, waarbij zij met name kleine en middelgrote bedrijven in hun vroege ontwikkelingsfase gemakkelijker toegang wil geven tot financiering⁽¹⁴⁾ en onderzoek en innovatie wil ondersteunen met een nieuwe kader waarin voor veel staatssteunmaatregelen een groepsvrijstelling geldt⁽¹⁵⁾.

2.13. Kleine en middelgrote bedrijven zijn ook de ondernemingen waarop de herziene de minimis-mededeling in de eerste plaats betrekking heeft. Aan de hand van deze mededeling kunnen zij nagaan of hun afspraken wel of niet vallen onder artikel 101 VWEU, dat een verbod van kartels tussen ondernemingen inhoudt⁽¹⁶⁾.

2.14. In 2014 heeft de Commissie ook een waakzaam oog gehouden op een aantal ondernemingen die de verschillen tussen de belastingstelsels van bepaalde lidstaten uitbuiten om hun belastinggrondslag te versmallen. Tegen Apple in Ierland, Starbucks in Nederland en Fiat Finance & Trade in Luxemburg heeft zij een formeel onderzoek ingesteld.

2.15. Verder was 2014 het tiende jaar dat Verordening (EG) nr. 1/2003 en de herziene concentratieverordening toegepast werden⁽¹⁷⁾. De Commissie wijst er in dit verband op dat er nog vooruitgang kan worden geboekt met betrekking tot de onafhankelijkheid van de mededingingsautoriteiten en de middelen waarover zij beschikken om bedrijven voor illegale praktijken te vervolgen en te beboeten. Tevens wijst zij erop dat de EU-concentratiecontrole beter gestroomlijnd moet worden.

2.16. Verder wijst de Commissie erop dat de goedkeuring van de richtlijn over schadevorderingen voor inbreuken op het mededingingsrecht in 2014 een belangrijke verwezenlijking in het mededingingsbeleid was. Dankzij deze richtlijn kunnen Europese burgers en bedrijven nu gemakkelijker de schade vergoed krijgen die zij lijden door inbreuken op het mededingingsrecht, zoals kartels en misbruiken van machtspositie.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC steunt het beleid ter ontwikkeling van de digitale sector en de initiatieven om innovatie en groei een impuls te geven. Breedband dient beschikbaar te zijn op het hele grondgebied van de EU. Om dat te bewerkstelligen kan staatssteun, aangevuld met extra EU-financiering, noodzakelijk zijn. De richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken zouden in dit verband van pas kunnen komen⁽¹⁸⁾.

3.2. Bovendien is een digitale markt ondenkbaar zonder een breedbandnetwerk dat zich uitstrekt over het hele grondgebied. De doelstellingen van de Commissie zijn minder ambitieus, aangezien particuliere exploitanten weinig interesse tonen voor bepaalde gebieden, met name plattelandsgebieden, die steun nodig hebben voor hun economische ontwikkeling.

3.3. De Commissie wil terecht inbreuken op de mededingingsregels bestraffen. Van de hoogte van de geldboetes moet een afschrikwekkende werking uitgaan, en in geval van recidive moeten zij verhoogd worden. Verder dient het mededingingsbeleid te worden uitgelegd, onder meer aan bedrijven, om concurrentieverstorend gedrag te voorkomen.

3.4. Het EESC ziet net als de Commissie het aantal gebruikers van intelligente mobiele apparaten toenemen. Innovatie speelt hierbij een cruciale rol, maar de „spelregels” moeten wel bekend en transparant zijn voor de exploitanten. De alomtegenwoordigheid van grote multinationals als Google, om slechts één voorbeeld te noemen, herbergt het gevaar dat zij hun machtspositie misbruiken. Om de komst van nieuwe exploitanten op de markt mogelijk te maken is het dan ook van belang dat de hand wordt gehouden aan de bestaande regels.

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie „Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen” (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

⁽¹⁵⁾ Mededeling van de Commissie „Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie” (PB C 198 van 27.6.2014, blz. 1).

⁽¹⁶⁾ Mededeling van de Commissie getiteld „Bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis die de mededinging niet merkbaar beperken in de zin van artikel 101, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (de minimis)” (PB C 291 van 30.8.2014, blz. 1).

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1) en zie voetnoot 1.

⁽¹⁸⁾ Mededeling van de Commissie „EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken” (PB C 25 van 26.1.2013, blz. 1).

3.5. Verder zouden octrooilicentieovereenkomsten die octrooihouders voorstellen billijk, redelijk en niet-discriminerend moeten zijn.

3.6. Het EESC is het ermee eens dat het EU-wetgevingskader voor auteursrechten moet worden aangepast aan het digitale tijdperk ⁽¹⁹⁾. Het is, zoals de Commissie terecht stelt, belangrijk om „gelijke tred [te] houden met de veranderende technologie”.

3.7. Wat de werking van de energiemarkten betreft is het EESC van mening dat de ontwikkeling van de economie niet mogelijk is zonder gemeenschappelijk energiebeleid. Het voornemen van de Commissie om een Europese energie-unie op te richten verdient dan ook bijval.

3.8. Een dergelijke unie zou goed zijn voor bedrijven en consumenten, die ook moeten kunnen rekenen op redelijke prijzen en een veilige energievoorziening.

3.9. Het valt toe te juichen dat de Commissie zorgt voor echte concurrentie op de energiemarkt en maatregelen neemt om concurrentieverstorende factoren op deze ongereguleerde markten aan te pakken. De Commissie zou alles in het werk moeten stellen om marktverstoringen, die schadelijk zijn voor de economie, te voorkomen.

3.10. Ook maatregelen voor energiebesparing, voor meer energie-efficiëntie en voor de ontwikkeling van duurzame energie en bio-energie zijn van groot belang.

3.11. De hele financiële sector zou ethischer en transparanter te werk moeten gaan en de economische groei moeten bevorderen.

3.12. Het is een goede zaak dat het staatssteuntoezicht heeft bijgedragen aan het solide karakter van de maatregelen om de financiële problemen het hoofd te bieden en concurrentieverstoreningen te beperken, terwijl het belastinggeld daarbij zo weinig mogelijk is aangesproken. Dankzij staatssteuntoezicht en betere controlemechanismen zijn bepaalde verstoringen van de mededinging op de markt binnen de perken gebleven.

3.13. Hierbij zij erop gewezen dat op de interne markt de kosten voor het gebruik van pinpassen dankzij het optreden van de Commissie met 30 tot 40 % zijn gedaald.

3.14. Het door de Commissie aangekondigde streven naar meer economische groei is een absolute noodzaak. In dit verband kan het beleid voor innovatiesubsidies, zoals dat wordt omschreven in de „kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie”, goede diensten bewijzen.

3.15. In eerdere adviezen toonde het EESC zich ingenomen met het initiatief van de Commissie voor de modernisering van de staatssteun en kwam het tot de conclusie dat de nieuwe richtsnoeren ⁽²⁰⁾ beter zijn afgestemd op de behoeften van de lidstaten en de situatie op de markt. Meer transparantie zal leiden tot een beter inzicht in de toekenning van staatssteun. Het toezicht van de Commissie zal waarborgen dat de toekenning van de steun volgens de regels verloopt. Ten slotte kunnen de lidstaten door middel van de evaluatie achteraf nagaan of de toegewezen steungelden goed zijn gebruikt.

3.16. De mededeling van de Commissie over de voorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van Europese projecten en het Europees Fonds voor strategische investeringen, waarvan de oprichting is aangekondigd, zouden dit doel moeten helpen verwezenlijken.

3.17. Verder wordt terecht onderkend dat er staatssteun nodig is voor de redding en herstructurering van in moeilijkheden verkerende, maar levensvatbare ondernemingen. Het EESC staat achter de maatregelen om een einde te maken aan kartels, die vooral schadelijk zijn voor de ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven, waar banen worden gecreëerd, en de werkgelegenheid en de prijzen negatief beïnvloeden.

3.18. Door de verschillen tussen de belastingstelsels blijven grote ondernemingen belasting ontwijken. Het EESC is ingenomen met de maatregelen van de Commissie om, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, belastingontwijking als gevolg van fiscale distorsies aan te pakken, te beperken of er een eind aan te maken.

⁽¹⁹⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 72; PB C 44 van 15.2.2013, blz. 104.

⁽²⁰⁾ Mededeling van de Commissie „Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen” (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

3.19. De inspanningen van de Commissie om te komen tot convergentie met en tussen de nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) zijn bijzonder belangrijk.

3.20. Het EESC volgt met belangstelling de follow-up van het Witboek „Naar een effectievere EU-concentratiecontrole”, dat verbetering van de bestaande regelingen tot doel heeft.

3.21. Gezien de mondialisering van het handelsverkeer is het EESC voorstander van multilaterale samenwerking (OESO, ROR, Unctad) en van de programma's voor samenwerking en technische bijstand.

3.22. Het overleg tussen DG Concurrentie en het EP, het EESC en het Comité van de Regio's moet de transparantie van het interinstitutionele debat over het gevoerde beleid waarborgen.

3.23. Aangezien voorzitter Juncker in zijn opdrachtbrief aan mevrouw VESTAGER veel belang hecht aan deze politieke samenwerking, mag deze bereidheid tot overleg niet verflauwen.

3.24. Anders dan de Commissie is het EESC niet van mening dat Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽²¹⁾ en de Aanbeveling over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor de collectieve beslechting van geschillen bij inbreuken op het mededingingsrecht de slachtoffers van deze inbreuken voldoende collectieve vergoeding bieden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Het delicate evenwicht — tussen innovatie, concurrentie en industriële-eigendomsrechten — dat nodig is voor een connectieve digitale markt*

4.1.1. Volgens de Commissie zijn betere procedures voor het vastleggen van standaarden en een grotere interoperabiliteit bepalend voor de doeltreffendheid van haar digitale strategie. De vraag is wat zij verstaat onder „betere” procedures voor het vastleggen van standaarden.

4.1.2. Als verklaring voor de richtsnoeren waaraan de sector zich zou moeten houden wijst zij bij wijze van voorbeeld op de zaak Motorola ⁽²²⁾, een van de slagen in de „oorlog” om octrooien voor smartphones. In deze zaak oordeelde de Commissie dat Motorola, houder van essentiële octrooien (SEP's) voor GPRS-standaarden, haar machtspositie had misbruikt door in Duitsland op grond van een essentieel octrooi een inbreukverbod tegen Apple te vorderen. Deze SEP's gelden als „essentieel” omdat zij noodzakelijk zijn voor de toepassing van de GSM-standaard. Houders van essentiële octrooien beschikken in potentie over een aanzienlijke marktmacht. Daarom eisen normalisatie-instellingen doorgaans van hen dat zij op eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden („fair, reasonable and non-discriminatory”, ofwel FRAND-voorwaarden) licenties verlenen voor hun essentiële octrooien, zodat alle marktdeelnemers er eventueel gebruik van kunnen maken.

4.1.3. Zonder toegang tot het essentiële octrooi van zijn concurrent Motorola was het in dit geval voor Apple onmogelijk om een bepaalde categorie van smartphones te vervaardigen en in de handel te brengen.

4.1.4. Een octrooihouder mag bij een nationale rechterlijke instantie een verbodsactie instellen als zijn octrooi wordt geschonden. Er is echter sprake van misbruik als hij een dominante marktpositie heeft, zich ertoe verbonden heeft om onder FRAND-voorwaarden toegang tot zijn octrooi te verlenen en de concurrerende onderneming op wie de verbodsactie betrekking heeft er geen bezwaar tegen heeft om onder deze voorwaarden een licentie te verkrijgen. De Commissie heeft Motorola echter geen geldboete opgelegd, omdat er geen jurisprudentie van de rechtscollages van de EU bestaat over de rechtmatigheid van verbodsacties tegen houders van essentiële octrooien op grond van artikel 102 VWEU en omdat de nationale rechterlijke instanties niet op één lijn zitten. Wel heeft de Commissie Motorola opgedragen het misbruik te beëindigen.

4.1.5. In een soortgelijke zaak heeft de Commissie zich akkoord verklaard met de toezeggingen van Samsung om in de EER geen verbodsacties voor inbreuken op zijn essentiële octrooi voor smartphones en tablets in te stellen tegen bedrijven die instemmen met een specifiek kader voor de verlening van licenties.

⁽²¹⁾ Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie (PB L 349 van 5.12.2014, blz. 1).

⁽²²⁾ Zie voetnoot 3.

4.1.6. Uit deze zaken blijkt dat het zeer lastig is om een balans te vinden tussen concurrentie, octrooirecht en innovatie. Het uiteindelijke doel van die balans is dat de consument voor een redelijke prijs technologische producten kan aanschaffen en daarbij kan kiezen uit een zo groot mogelijk aanbod van onderling compatibele producten.

4.1.7. De inspanningen van de Commissie op dit gebied verdienen bijval. Zij zou daarbij wel voor ogen moeten houden dat de mededingingsregels niet de mededinging als zodanig als doel hebben, maar een mededinging die uiteindelijk de consument ten goede komt.

4.1.8. Het EESC is het eens met het plan om particuliere investeringen aan te vullen met overheidsinvesteringen, zodat een digitale kloof binnen de EU kan worden voorkomen, mits de staatssteun geen belemmering vormt voor de particuliere investeringen. De „EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken”⁽²³⁾ was de eerste tekst die bij de modernisering van de staatssteunregels definitief werd aangenomen, wat als een indicatie van de belangstelling van de Commissie voor dit onderwerp mag gelden.

4.1.9. Het voornemen van de Commissie om ervoor te zorgen dat in 2020 alle Europeanen gebruik kunnen maken van snelle breedbanddiensten (30 Mbps) en 50 % van hen van ultrasnelle breedbanddiensten (100 Mbps) is echter niet ambitieus genoeg.

4.2. De energiemarkten

4.2.1. Voor de toegang tot energie, het uitbannen van energie-eilanden en de voorzieningszekerheid is het van cruciaal belang dat de energie-onafhankelijkheid van Europa wordt gewaarborgd en naar een geïntegreerde energiemarkt wordt toegewerkt. De EU moet deze doelstelling met een krachtige politieke wil trachten te verwezenlijken en zich bovendien sterk maken voor de diversificatie van energiebronnen, waarbij duurzame energie ruim baan moet krijgen. De door voorzitter JUNKER nagestreefde Europese energie-unie⁽²⁴⁾ zou in dit verband zeker voor politieke impulsen kunnen zorgen.

4.2.2. Het derde energiepakket moet snel worden uitgevoerd, temeer daar de regels voor de grensoverschrijdende handel in energie nog steeds geen samenhangend geheel vormen.

4.2.3. Er moet nu onverwijld werk worden gemaakt van de structurele hervormingen die nodig zijn om de belemmeringen voor investeringen in — met name grensoverschrijdende -infrastructuur uit de weg te ruimen.

4.2.4. Toepassing van de concurrentieregels zal ongetwijfeld bijdragen aan de openstelling van de nationale energiemarkten, zoals ook blijkt uit de zaken „Elektriciteitsbeurzen” en „OPCOM/Roemeense elektriciteitsbeurs”, die genoemd worden in het verslag van de Commissie⁽²⁵⁾. De Commissie legde in beide zaken geldboetes op. Enerzijds, op basis van artikel 101 VWEU, aan twee beurzen die hadden afgesproken elkaar niet te beconcurreren en het grondgebied onderling hadden verdeeld, en anderzijds, op basis van artikel 102 VWEU, aan OPCOM, de Roemeense elektriciteitsbeurs, wegens discriminatie van elektriciteitshandelaren uit andere lidstaten.

4.2.5. Toch plaatst het EESC vraagtekens bij de bewering dat de daling van de groothandelsprijzen voor elektriciteit, die te danken is aan de intensievere concurrentie, vaak niet heeft geleid tot een lager algemeen prijspeil voor eindverbruikers⁽²⁶⁾.

4.2.6. Het is in dit verband een goede zaak dat de Commissie op grond van artikel 102 VWEU onderzoek heeft gedaan naar misbruik door Gazprom van zijn machtspositie op de markt voor de levering van aardgas in Centraal- en Oost-Europa⁽²⁷⁾.

⁽²³⁾ PB C 25 van 26.1.2013, blz. 1.

⁽²⁴⁾ Jean-Claude Juncker, „Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering — politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie” — toespraak bij de opening van de zitting van het Parlement, 15 juli 2014.

⁽²⁵⁾ Zaak AT.39952 Elektriciteitsbeurs, beschikking van de Commissie van 5 maart 2014 en zaak AT 39984 OPCOM/Roemeense elektriciteitsbeurs, besluit van de Commissie van 5 maart 2014.

⁽²⁶⁾ Mededeling van de Commissie „Energieprijzen en -kosten in Europa” van 29 januari 2014.

⁽²⁷⁾ Zaak AT 39816, Upstreamgasleveringen in Centraal- en Oost-Europa.

4.3. Financiële en bankdiensten

4.3.1. In 2014 werd de grondige herziening van de regelgeving voor en het toezicht op banken voortgezet. De voorgestelde regels moeten de financiële markten vooral transparanter maken.

4.3.2. De Commissie heeft er ook op toegezien dat financiële instellingen die staatssteun ontvangen geherstructureerd worden of de markt verlaten, en bijzondere aandacht besteed aan het gevaar van concurrentievervalsing tussen deze financiële instellingen ⁽²⁸⁾.

4.3.3. Het EESC volgt met belangstelling het door de Commissie gevoerde onderzoek naar concurrentiebeperkende praktijken en is ingenomen met de beschikkingen van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten om sancties op te leggen voor „interbancaire vergoedingen”.

4.3.4. Het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak MasterCard ⁽²⁹⁾, waarin de analyse van de Commissie werd bevestigd, kon op bijval van het EESC rekenen. De interbancaire vergoedingen die consumenten moeten betalen voor transacties met hun pinpas werden steeds hoger, talrijker en ondoorzichtiger.

4.3.5. Bovendien belemmeren deze handelspraktijken de toegang tot de betaalmarkt van andere marktdeelnemers dan banken, die consumenten andere — mobiele en veilige — mogelijkheden voor elektronische betaling kunnen bieden, bijvoorbeeld via hun smartphone.

4.3.6. De bijzonderheid van de zaak MasterCard was onder meer gelegen in het feit dat het systeem voor het vaststellen van multilaterale afwikkelingsvergoedingen concurrentiebeperking niet tot doel, maar wel tot gevolg had

4.3.7. Het EESC is verheugd dat het Hof, net als het Gerecht, tot de bevinding is gekomen dat de multilaterale afwikkelingsvergoedingen niet objectief noodzakelijk waren voor de werking van het MasterCard-systeem.

4.4. Meer steun voor het mkb

4.4.1. Het is goed dat aandacht wordt besteed aan kleine en middelgrote bedrijven, die belangrijk zijn voor de economie en voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020. Het EESC is het eens met de besluiten van de Commissie, die erop gericht zijn kleine en middelgrote bedrijven in hun activiteiten te ondersteunen en de regels af te stemmen op hun specifieke behoeften.

4.4.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ermee ingenomen dat dit beleid ook is opengesteld voor intellectuele beroepen en erkent de doorslaggevende rol ervan voor Europese beroepsbeoefenaars, die immers, elk in hun sector, zorgen voor de onmisbare bijdrage aan kennis die nodig is om complexe problemen van burgers en bedrijven op te lossen. Het EESC zou dan ook graag zien dat de Commissie haar inspanningen in die richting voortzet en indien mogelijk ook opvoert.

4.4.3. Op basis van de „Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen” ⁽³⁰⁾ zouden de lidstaten deze bedrijven in hun opstartfase bijvoorbeeld een betere toegang tot financiering kunnen bieden. Bovendien lijken deze richtsnoeren beter aan te sluiten op de realiteit van de markt.

4.4.4. Het EESC steunt ook de maatregelen van de Commissie tegen misbruik van een machtspositie, dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen kan belemmeren en hun activiteiten negatief kan beïnvloeden.

4.4.5. De de minimis-mededeling van 2014 ⁽³¹⁾ voorziet dan ook in een safe harbour voor overeenkomsten die geen merkbaar effect op de mededinging hebben, omdat deze worden afgesloten tussen ondernemingen waarvan het marktaandeel onder een bepaalde grens blijft. Verder heeft de Commissie voor kleine en middelgrote bedrijven een leidraad gepubliceerd. Niettemin zou ook enige actieve voorlichting welkom zijn.

⁽²⁸⁾ Zaak SA 38994, regeling voor liquiditeitssteun voor Bulgaarse banken, beschikking van de Commissie van 29 juni 2014.

⁽²⁹⁾ Arrest van het Hof van 11 september 2014 in de Zaak C-382/12 P, MasterCard e.a./Commissie

⁽³⁰⁾ Mededeling van de Commissie „Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen” (PB C 19 van 22.1.2014, blz. 4).

⁽³¹⁾ Mededeling van de Commissie getiteld „Bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis die de mededinging niet merkbaar beperken in de zin van artikel 101, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (de minimis)” (PB C 291 van 30.8.2014, blz. 1).

4.5. *Meer middelen voor de nationale mededingingsautoriteiten en internationale samenwerking*

4.5.1. Het EESC is ingenomen met de goede samenwerking tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten. Die samenwerking staat borg voor de interactie die cruciaal is voor een goed functionerende markt.

4.5.2. Het EESC is voorstander van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de samenwerking tussen de NMA's. Hiervoor dienen zij over de nodige middelen te beschikken en onafhankelijk te zijn.

4.5.3. Het EESC steunt de initiatieven van de Commissie om een Europese onderzoeksruimte te creëren. Daarvoor moeten de basisregels van de nationale wetgevingen geharmoniseerd worden, aangezien op die manier de economische activiteit op de interne markt wordt veiliggesteld.

4.5.4. Ook moeten de lidstaten over een compleet juridisch arsenaal beschikken waarmee zij de noodzakelijke onderzoeken kunnen uitvoeren en boeten kunnen opleggen die doeltreffend en proportioneel zijn.

4.5.5. Clementieregelingen, die hun waarde hebben bewezen in de strijd tegen kartels, moeten in alle lidstaten ingang vinden.

4.5.6. De multilaterale samenwerking met de OESO, het Internationale Concurrentienetwerk (ICN) en de Unctad moet overeind blijven, en de Commissie moet daaraan een prominente bijdrage trachten te leveren.

4.5.7. Tot slot dient de technische bijstand een grotere rol te spelen bij de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden

(COM(2015) 302 final)

(2016/C 071/07)

Rapporteur: Petru Sorin DANDEA

Corapporteur: Paulo BARROS VALE

De Commissie heeft op 6 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden”

(COM(2015) 302 final).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 512e zitting van 9 en 10 december 2015 (vergadering van 9 december 2015) het volgende advies met 169 stemmen vóór en 15 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De bestrijding van agressieve fiscale planning is de laatste jaren een van de prioriteiten van de lidstaten en van de Europese Commissie geweest. Het actieplan van de Commissie voor de invoering van een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel is een belangrijke mijlpaal in de terugdringing van dit schadelijke fenomeen. Het EESC is verheugd over dit plan en steunt de Commissie bij de bestrijding van dit fenomeen, dat bijdraagt aan de uitholling van de heffingsgrondslagen van de lidstaten en oneerlijke concurrentie in de hand werkt.

1.2. Het EESC is, zoals het reeds eerder heeft verklaard ⁽¹⁾, voorstander van de invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) voor alle ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten. Een facultatieve CCCTB zou een dergelijke maatregel ondoeltreffend maken, omdat bedrijven die aan winstverschuiving doen om minder belasting te hoeven betalen zich dan aan de CCCTB zouden onttrekken.

1.3. Het EESC pleit ervoor dat de lidstaten en de Commissie de CCCTB in de toekomst uitbreiden naar alle ondernemingen om te vermijden dat er twee verschillende belastingstelsels naast elkaar bestaan. Vooraleer het systeem „CCCTB” uit te breiden naar alle ondernemingen, moet een grondige effectbeoordeling worden uitgevoerd, vooral met betrekking tot de impact van dit systeem op lokaal actieve micro en kleine ondernemingen.

1.4. Het EESC beveelt de Commissie aan om bij de uitwerking van de ontwerprichtlijn zorg te dragen voor de duidelijkheid van de definities en begrippen die bij de toepassing van de gemeenschappelijke heffingsgrondslag een belangrijke rol zullen spelen. Duidelijke definities zijn immers een conditio sine qua non om te zorgen voor een goede omzetting en te vermijden dat er grote verschillen tussen de lidstaten ontstaan die de doeltreffendheid van de wettelijke voorschriften aanzienlijk zouden kunnen ondermijnen.

1.5. Het EESC is van mening dat het mechanisme van grensoverschrijdende verliescompensatie, dat de Commissie wil hanteren totdat het consolidatieregime wordt goedgekeurd, geen nadelige effecten mag hebben op het recht van de lidstaten om de winsten uit een activiteit die op hun grondgebied wordt uitgevoerd te belasten.

1.6. Het EESC is verheugd dat de Commissie in een bijlage bij de onderhavige mededeling een lijst van niet-coöperatieve fiscale rechtsgebieden heeft opgenomen. Het EESC brengt ook zijn voorstel uit vorige adviezen in herinnering, namelijk dat de EU in haar regelgeving sancties moet opnemen voor ondernemingen die hun activiteiten blijven beheren vanuit belastingparadijzen en op die manier de belastingen ontwijken die worden geheven op grond van de belastingstelsels van de lidstaten waar ze hun activiteiten uitvoeren.

⁽¹⁾ EESC-advies over de coördinatie van de directebelastingstelsels (PB C 10 van 15.1.2008, blz. 113), EESC-advies over de invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de EU (PB C 88 van 11.4.2006, blz. 48).

1.7. Na de goedkeuring van de CCCTB-richtlijn en de invoering van het consolidatiemechanisme zou de Commissie het effect van de nieuwe regelingen moeten beoordelen. Mocht hieruit blijken dat de overdracht van winsten naar lidstaten met lagere belastingtarieven niet is afgenomen, dan zouden gerichte aanvullende wettelijke maatregelen moeten worden genomen.

1.8. Het EESC stimuleert de Commissie om, in het kader van de herziening van het mandaat van het platform inzake goed fiscaal bestuur, ook na te denken over een uitbreiding van de samenstelling van het platform met vertegenwoordigers van Europese sociale partners, die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van het platform.

2. Voorstel van de Commissie

2.1. De Commissie heeft op 17 juni 2015 een mededeling ⁽²⁾ gepubliceerd waarin ze een actieplan voorstelt voor de invoering van een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie. Het actieplan bouwt voort op de maatregelen inzake fiscale transparantie die de Europese Commissie in maart heeft gepubliceerd en die ook een ontwerprichtlijn betreffende de verplichte automatische uitwisseling van informatie over voorafgaande rulings bevatten.

2.2. Het plan bevat vier doelstellingen die de vennootschapsbelasting in de EU op een nieuwe leest moeten schoeien: het verband herstellen tussen belastingheffing en de plaats waar de economische activiteit plaatsvindt; waarborgen dat de lidstaten een correcte waardering kunnen maken van bedrijfsactiviteiten in hun rechtsgebied; een concurrerend en groeivriendelijk vennootschapsbelastingklimaat in de EU tot stand brengen, en de eengemaakte markt beschermen en waarborgen dat de EU zich bij externe kwesties op het gebied van vennootschapsbelasting krachtig opstelt (onder meer via maatregelen om uitvoering te geven aan de BEPS-aanbevelingen van de OESO).

2.3. Het actieplan stelt een reeks maatregelen voor die de verwezenlijking van de doelstellingen moeten vergemakkelijken, namelijk het tot stand brengen van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), het waarborgen dat de effectieve belastingheffing plaatsvindt waar de winsten worden gemaakt, het vaststellen van aanvullende maatregelen om het fiscaal ondernemingsklimaat te verbeteren, het boeken van verdere vooruitgang inzake fiscale transparantie, en het beter benutten van de Europese instrumenten voor fiscale coördinatie.

2.4. De Commissie wenst ook de door de lidstaten toegekende belastingverminderingen voor octrooien te behandelen. Ze wil erop toezien dat deze niet leiden tot verstoringen op de interne markt en zal de betreffende lidstaten ertoe proberen te brengen om een nieuwe aanpak te volgen. Als de Commissie vaststelt dat de lidstaten de nieuwe aanpak niet systematisch volgen, zal ze bindende wettelijke maatregelen ontwikkelen.

2.5. De Commissie zet haar samenwerking met de andere internationale partners voort en benadrukt dat het van belang is het BEPS-actieplan van de OESO ten uitvoer te leggen, zodat er wat de belasting voor multinationale ondernemingen betreft gelijke concurrentievoorwaarden gaan gelden, ook in ontwikkelingslanden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het plan van de Commissie beoogt de bestrijding van het schadelijke fenomeen van winstverschuiving, een praktijk die maar al te graag wordt toegepast door ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten, die hun winsten verschuiven naar landen of territoriale entiteiten met zeer lage of überhaupt geen belastingtarieven. Dit draagt bij tot de uitholling van de heffingsgrondslagen van de lidstaten, die zich hierdoor genoodzaakt zien om andere heffingen en belastingen te verhogen, met als gevolg een grotere belastingdruk op de gewone belastingbetalers, of dat nu natuurlijke personen of kleine en middelgrote bedrijven zijn. Het EESC is verheugd over het actieplan en steunt de Commissie bij de bestrijding van dit fenomeen.

3.2. Het belangrijkste voorstel van de Commissie in het plan dat hier wordt onderzocht, is het invoeren van een gemeenschappelijke en verplichte geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB). In het voorstel voor een richtlijn dat ze in 2011 had ingediend, was de CCCTB nog facultatief. Het EESC had toen een advies ⁽³⁾ uitgebracht met een reeks inhoudelijke voorstellen over de CCCTB waar het nog steeds achter staat.

⁽²⁾ Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden, COM(2015) 302 final.

⁽³⁾ Gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (PB C 24 van 28.1.2012, blz. 63).

3.3. Volgens de Commissie moet de CCCTB verplicht worden gesteld omdat grensoverschrijdende ondernemingen die agressieve fiscale planning toepassen zich niet aan de CCCTB zullen houden als die facultatief blijft. Het EESC gaat akkoord met het voorstel om de CCCTB verplicht te stellen en beveelt de Commissie aan te onderzoeken of de CCCTB in de toekomst kan worden toegepast op alle ondernemingen om te vermijden dat de lidstaten twee verschillende heffingsgrondslagen gebruiken.

3.4. De Commissie stelt voor om, rekening houdend met de besprekingen met de lidstaten, eerst de gemeenschappelijke basis tot stand te brengen en pas later voor consolidatie te zorgen. Aangezien agressieve fiscale planning de concurrentie op de hele eengemaakte markt ernstig in gevaar brengt en voor de lidstaten leidt tot een aanzienlijk verlies van belastinginkomsten, beveelt het EESC aan vaart te zetten achter de tenuitvoerlegging.

3.5. Het voorstel voor een richtlijn zou volgend jaar moeten worden gepubliceerd. Het EESC beveelt de Commissie aan om er bij de uitwerking van de ontwerp-richtlijn voor te zorgen dat de definities en begrippen die bij de toepassing van de gemeenschappelijke heffingsgrondslag een belangrijke rol zullen spelen duidelijk zijn. Duidelijke omschrijvingen zijn immers een *conditio sine qua non* om de kwaliteit van het omzettingsproces te verzekeren en te vermijden dat er grote verschillen tussen de lidstaten ontstaan, hetgeen de doeltreffendheid van de wettelijke voorschriften sterk kan ondermijnen.

3.6. De Commissie stelt voor om in afwachting van de consolidatie een mechanisme voor grensoverschrijdende verliescompensatie in de ontwerp-richtlijn op te nemen. Aangezien consolidatie het grootste economische voordeel is van de CCCTB, was het beter geweest om er niet langer mee te wachten. Maar omdat het lastig is om hierover politieke afspraken te maken, hecht het EESC zijn goedkeuring aan het voorgestelde mechanisme. Rekening houdend met het verzoek van het Europees Parlement, maar ook van de lidstaten, om winsten te kunnen belasten op de plaats waar ze worden gegenereerd, is het EESC van mening dat dit compensatiemechanisme geen nadelig effect mag hebben op het recht van een lidstaat om de winsten uit een op zijn grondgebied uitgevoerde activiteit te belasten.

3.7. Uit analyses van de Commissie blijkt dat er situaties zijn waarin ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten hun winsten verschuiven naar lidstaten met lagere belastingtarieven. Dit fenomeen wordt in de hand gewerkt door de geldende vennootschapswetgeving⁽⁴⁾. Als deze praktijken na de invoering van het consolidatiemechanisme doorgaan op de interne markt, moeten adequate wettelijke maatregelen worden genomen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Als gevolg van de agressieve fiscale planning van ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten lopen de lidstaten honderden miljarden euro mis. Het EESC is voorstander van de CCCTB en meent dat deze de algemene norm op het gebied van de belasting van winsten in de EU moet worden. Op die manier kan het belastingstelsel voor vennootschappen vereenvoudigd worden en kan worden vermeden dat lidstaten de CCCTB moeten toepassen voor ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten en een ander stelsel voor de andere ondernemingen.

4.2. Na de goedkeuring van de CCCTB-richtlijn en de invoering van het consolidatiemechanisme zou de Commissie het effect van de nieuwe regelingen moeten beoordelen. Mocht hieruit blijken dat de overdracht van winsten naar lidstaten met lagere belastingtarieven niet is afgenomen, dan zouden ook gerichte wettelijke maatregelen moeten worden genomen om ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten te ontmoedigen hun winsten te blijven verschuiven naar lidstaten met lagere belastingtarieven.

4.3. De Commissie stelt voor om de regelgeving inzake de „vaste inrichting” van een onderneming te verbeteren. Het EESC meent dat het belasten van winsten die voortvloeien uit activiteiten die op het grondgebied van de lidstaat worden uitgevoerd de enige manier is om te verhinderen dat ondernemingen via kunstgrepen een fiscale aanwezigheid in die lidstaat ontduiken. Door de goedkeuring van het BEPS-project van de OESO zouden er al heel wat minder situaties zijn waarin ondernemingen erin slagen om onder verwijzing naar de Europese wetgeving geen vennootschapsbelasting te betalen.

⁽⁴⁾ De moeder-dochterrichtlijn (Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011) en de interest- en royaltyrichtlijn (Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van 3 juni 2003).

4.4. Consolidatie komt erop neer dat de winsten en de verliezen van een onderneming bij elkaar worden opgeteld voor het hele EU-grondgebied. Eenmaal goedgekeurd zal consolidatie de belangrijkste troef van de CCCTB zijn in de bestrijding van complexe verrekenprijsprijktijken die ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten op het grondgebied van de Unie toepassen om minder belasting te betalen. Het EESC beveelt de Commissie desalniettemin aan om het recht te beschermen van elke lidstaat om de winsten uit de activiteiten die ondernemingen op zijn grondgebied uitvoeren te belasten.

4.5. De mededeling van de Commissie bevat als bijlage een lijst van staten en gebieden die niet bereid zijn tot medewerking inzake belastingen. Het EESC is van mening dat deze lijst een eerste stap is in de bestrijding van niet-coöperatieve fiscale rechtsgebieden, die ook wel „belastingparadijzen” worden genoemd. Het EESC verwijst ook naar zijn in vorige adviezen ⁽⁵⁾ geformuleerde voorstel dat de EU in haar regelgeving sancties zou moeten opnemen voor ondernemingen die hun activiteiten blijven bestieren vanuit belastingparadijzen en op die manier de belastingen ontwijken die worden geheven op grond van de belastingstelsels van de lidstaten waarin ze hun activiteiten uitvoeren.

4.6. De Commissie erkent de belangrijke rol van de groepen die hebben gezorgd voor samenwerking met de lidstaten op fiscaal gebied, met name de Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) en het platform inzake goed fiscaal bestuur. Het EESC beveelt de Commissie en de lidstaten aan te onderzoeken of de gedragscode kan worden opgenomen in de Europese wetgeving en zo een verplicht karakter kan krijgen.

4.7. Wat de procedure voor de herziening van het mandaat van het platform inzake goed fiscaal bestuur betreft: de Commissie zou dit mandaat niet alleen tot na 2016 moeten verlengen, maar ook moeten nadenken over een uitbreiding van de samenstelling van het platform met vertegenwoordigers van Europese sociale partners, die er een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren.

4.8. Het EESC dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan om door te gaan met de vereenvoudiging en harmonisatie van de bestaande wetgeving, zowel op Europees als op nationaal niveau. Op die manier worden de noodzakelijke voorwaarden voor duurzame groei en nieuwe banen gecreëerd, wat kan leiden tot meer investeringen op Europees niveau.

Brussels, 9 december 2015

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ EESC-advies over het actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking (PB C 198 van 10.7.2013, blz. 34), initiatiefadvies van het EESC over een democratische en sociale EMU door de communautaire methode (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 33).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Een Europese migratieagenda

(COM(2015) 240 final)

(2016/C 071/08)

Rapporteur: Stefano MALLIA

Corapporteur: Cristian PÎRVULESCU

De Europese Commissie heeft op 10 juni 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese migratieagenda”

COM(2015) 240 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 10 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 161stemmen vóór en 10 tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de „Europese migratieagenda” van de Commissie. Zijns inziens blijkt hieruit dat opnieuw wordt ingezien dat het zaak is om migratie op Europees niveau te regelen. Het EESC moedigt de lidstaten aan om de tenuitvoerlegging van de agenda collectief te ondersteunen.

1.2. De directe uitdaging voor de EU is om de huidige chaotische situatie onder controle te brengen en ervoor te zorgen dat mensen die op zoek zijn naar internationale bescherming behoorlijk worden behandeld. Het EESC staat achter het onmiddellijk opzetten van „hotspots” om landen die geconfronteerd worden met een grote instroom van migranten te helpen. Het dringt erop aan deze landen de nodige middelen en ondersteuning te geven.

1.3. Volgens het EESC kan de EU er in de huidige situatie niet omheen een echt Europees asielstelsel tot stand te brengen dat gebaseerd is op geharmoniseerde procedures voor de hele EU. Het moet hierbij ook gaan om een uniforme asielstatus en wederzijdse erkenning van asielbesluiten, gedeelde verantwoordelijkheid en inspanningen m.b.t. herplaatsing en hervestiging, en herziening van de Dublinverordening. Er is behoefte aan solidaire en solide systemen voor lastenverdeling, met name een permanent, eerlijk en bindend systeem om personen die bescherming zoeken over alle EU-landen te spreiden. Bovendien zijn langetermijnoplossingen nodig voor het geval de massale toestroom van migranten aanhoudt of zich in de toekomst opnieuw voordoet.

1.4. De bevolking van Europa vergrijsd en er is een tekort aan vaardigheden. Migratie kan helpen om dit aan te pakken. Het immigratiebeleid van de EU moet echter wel efficiënter worden. De EU zou werk moeten maken van een alomvattend beleid voor legale migratie dat transparant, voorspelbaar en rechtvaardig is. Tegelijkertijd dient te worden onderkend dat immigratie niet het enige antwoord is op de tekorten aan arbeidskrachten en op de demografische uitdagingen. Lidstaten kunnen andere, geschiktere oplossingen overwegen.

1.5. De integratie van migranten en vluchtelingen vormt een grote uitdaging die de EU en haar lidstaten moeten aangaan door stevige inburgeringsstelsels op poten te zetten. Naar de mening van het EESC zijn de integratiekosten lang niet zo hoog als de kosten van niet-integratie. Het EESC zet zich al geruime tijd in het voor het Europees integratie- en migratieforum en beschouwt integratie als tweerichtingsverkeer waarbij sociale partners, lokale overheden en maatschappelijke organisaties allemaal een essentiële rol spelen. Er moet prioriteit worden verleend aan arbeidsmarkttoegang en meer in het bijzonder aan de erkenning van kwalificaties en beroeps- en taalopleidingen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de integratie van vrouwen.

1.6. De EU moet haar buitengrenzen beveiligen. Gezien de huidige complexe veiligheidssituatie moet er veeleer Europees dan nationaal worden opgetreden. Een Europees optreden kan met zich brengen dat nationale bevoegdheden op dit gebied moeten worden gedeeld.

1.7. Het is zaak om al het externe beleid van de EU te stroomlijnen en te richten op het streven om de herkomstlanden een redelijk niveau van veiligheid, stabiliteit en welvaart voor de bevolking te laten bereiken. Het EESC beseft terdege dat dit een langetermijndoel is dat slechts met de grootste moeite te bereiken zal zijn.

1.8. De samenwerking inzake overnames moet worden opgevoerd teneinde de terugkeerrichtlijn doeltreffend en tijdig te implementeren.

1.9. Maatschappelijke organisaties spelen bij de migratiecrisis een vitale rol, bijv. door zorg te dragen voor de noodzakelijke eerste opvang van migranten en vervolgens activiteiten te ontplooien om migranten te helpen bij hun maatschappelijke integratie en toetreding tot de arbeidsmarkt. Regeringen, lokale overheden en maatschappelijke organisaties moeten ijveren voor een culturele en maatschappelijke consensus in Europa dat het belangrijk is en voordelen oplevert om in de maatschappelijke en arbeidsmarktintegratie van migranten te investeren.

1.10. Daarom doet het EESC een beroep op de EU en haar lidstaten om de financiering en materiële ondersteuning van nationale ngo's en maatschappelijke organisaties op te voeren.

1.11. De noodzakelijke financiële middelen moeten worden opgebracht via een gezamenlijke krachtsinspanning van de gehele internationale gemeenschap. Daarbij moet verduidelijkt worden dat uitgaven van de lidstaten in verband met de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen geen duurzame, structurele uitgaven zijn en daarom ook niet moeten worden meegeteld bij de berekening van de structurele begrotingstekorten. Het opbrengen van de noodzakelijke middelen mag niet ten koste gaan van de bestaande middelen voor sociale doeleinden in de EU. Anders zou het draagvlak bij delen van de bevolking worden aangetast.

2. De Commissiemededeling en recente ontwikkelingen

2.1. Op 13 mei 2015 heeft de Europese Commissie haar mededeling „Een Europese migratieagenda” gepubliceerd. Deze tekst en de daaruit voortgevloeide uitvoeringsvoorstellen zijn vervolgens in de periode juni-oktober door verscheidene Raadsformaties besproken. Het EESC is ingenomen met de uitvoerige Commissiemededeling, waarin de nadruk ligt op de zaken die echt essentieel zijn.

2.2. De in de agenda voorgestelde initiatieven worden momenteel ten uitvoer gelegd, en tot de meeste lidstaten dringt geleidelijk het besef door dat alleen collectieve actie op basis van de beginselen van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid ertoe kan leiden dat de migratieproblematiek efficiënt wordt aangepakt. Efficiënt optreden vereist dat er meer middelen uit de EU-begroting worden vrijgemaakt en dat de lidstaten met hogere bijdragen over de brug komen. Daarbij moet verduidelijkt worden dat uitgaven van de lidstaten in verband met de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen geen duurzame, structurele uitgaven zijn en daarom ook niet moeten worden meegeteld bij de berekening van de structurele begrotingstekorten.

2.3. Wat de financiering betreft, heeft de EU de middelen voor de gezamenlijke Frontex-operaties Poseidon en Triton verdrievoudigd. Naast deze verhoging stellen verschillende lidstaten materieel beschikbaar (schepen en vliegtuigen). De Europese Commissie heeft tevens in de EU-begroting 1,8 miljard EUR gereserveerd voor het opzetten van een noodtrustfonds en het aanpakken van de onderliggende oorzaken van de onregelmatige migratie in Afrika, 60 miljoen EUR uitgetrokken voor noodfinanciering voor lidstaten in de frontlinie, voorgesteld om 50 miljoen EUR toe te wijzen aan een hervestigingsregeling en 30 miljoen EUR vrijgemaakt voor een regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma.

2.4. De EU-leiders hebben meer middelen toegezegd aan Frontex, Europol en het EASO om de buitengrenzen van de EU te versterken, waarbij speciale nadruk wordt gelegd op hotspots voor de identificatie, de registratie en het nemen van vingerafdrukken van migranten. Financiële steun van de EU is echter nodig om ervoor te zorgen dat de hotspots efficiënt functioneren en hun doel bereiken.

2.5. Tijdens vergaderingen van de Raad in juli en september is overeenstemming bereikt over de herplaatsing van 160 000 migranten vanuit Griekenland en Italië en de hervestiging van nog eens 22 000 personen die internationale bescherming behoeven. Een geslaagde uitvoering van deze besluiten, waarmee nog maar net is begonnen, is cruciaal voor het welslagen van het toekomstige migratiebeleid van de EU.

2.6. Op 23 september 2015 heeft de Europese Commissie 40 inbreukbesluiten tegen diverse lidstaten vastgesteld omdat verzuimd is wetgeving tot vaststelling van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem te implementeren. Het EESC kan zich hierin vinden, maar vindt het zeer zorgwekkend dat de Commissie dit middel heeft moeten inzetten om de lidstaten ertoe over te halen de EU-wetgeving op dit essentiële terrein naar behoren te implementeren.

2.7. Op het internationale front kunnen verschillende besluiten in potentie leiden tot een verbetering van de algehele situatie. Hierbij valt te denken aan verhoging van de begrotingsmiddelen van de EU om vluchtelingen onmiddellijk opvang te bieden, intensivering van overleg en samenwerking met niet-lidstaten als Libanon, Jordanië en Turkije en de kandidaat-lidstaten op de Westelijke Balkan, opvoering van de humanitaire hulp in 2016 en oprichting van het noodtrustfonds voor Afrika. Het opbrengen van de noodzakelijke middelen mag niet ten koste gaan van de bestaande middelen voor sociale doeleinden in de EU. Anders zou het draagvlak bij delen van de bevolking worden aangetast. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Europese Raad op 23 september 2015 een gezamenlijk actieplan met Turkije heeft goedgekeurd als onderdeel van een uitvoerig en resultaatgericht samenwerkingsprogramma dat gebaseerd is op gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse toezeggingen.

3. Aanpak van de crisis

3.1. Onmiddellijke maatregelen

3.1.1. Er is al langer behoefte aan „slimme grenzen”, een concept dat het EESC toejuicht. Bij de pogingen om de grenzen „slimmer” te maken en het grensbeheer te verbeteren komt het er vooral op aan de mensenrechten van migranten niet te schenden. Bovendien moet het beginsel van non-refoulement niet worden ondergraven. Dit kan echter met recht een uitdaging worden genoemd, omdat het onderscheid tussen vluchtelingen en economische migranten niet altijd duidelijk en eenvoudig is. Bij slimme grenzen moeten de grondrechten en fundamentele vrijheden ten volle in acht worden genomen.

3.1.2. De Schengenovereenkomst is een van de pijlers van de EU en heeft meer dan alleen maar symbolische betekenis voor de Europese integratie. Dankzij deze overeenkomst genieten de Europese burgers van zeer tastbare rechten en kunnen ze zeer concreet ervaren wat een Europa zonder grenzen inhoudt. Het EESC zou graag zien dat het Schengensysteem zo snel mogelijk weer normaal gaat functioneren. De lidstaten moeten alles in het werk stellen om te voorkomen dat het systeem instort.

3.1.3. Tot dusver is overeenstemming bereikt over herplaatsing van 160 000 vluchtelingen in de EU. Als dit akkoord snel ten uitvoer wordt gelegd, zou veel waardevolle ervaring worden opgedaan, die van nut kan zijn bij de uitwerking van langetermijnoplossingen voor het geval de massale toestroom van migranten aanhoudt of zich in de toekomst opnieuw voordoet. Het EESC vindt dat meer ambitie noodzakelijk is. De wereldwijde massale migratie van mensen zal nog vele jaren aanhouden.

3.1.4. Het is in het belang van alle lidstaten dat er een solidair en solide systeem van oplossingen wordt ingevoerd voor het geval de massale toestroom van migranten in de toekomst aanhoudt. Als onmiddellijke maatregel moet er een permanent, eerlijk en bindend systeem voor lastenverdeling komen, waarbij personen die bescherming zoeken over alle EU-landen worden gespreid. Dit moet geschraagd worden door een permanente verdeelsleutel op basis van een aantal overwegingen, zoals de grootte van de economie en het grondgebied van het land, bbp, arbeidsmarktkansen, tekorten aan vaardigheden, en het bestaan van conationale/etnische gemeenschappen en minderheden in het ontvangende land. Zo'n verdeelsleutel zou op gezette tijden moeten worden herzien. Ook zou rekening moeten worden gehouden met de voorkeuren van de asielzoeker, zolang die verband houden met aspecten die zijn/haar integratie ten goede komen (bijv. kennis van de taal, familieleden in het land enz.). Dit zal hopelijk een einde maken aan de voortdurende discussies vol wanklanken in de Raad, die het imago van Europa hebben aangetast.

3.1.5. Het EESC is ingenomen met het voorstel om het civielebeschermingsmechanisme te activeren en de ondersteuningsteams voor migratiebeheer en de Rabbit's (Rapid Border Intervention Teams) te mobiliseren, teneinde de lidstaten te helpen het hoofd te bieden aan noodsituaties.

3.1.6. Ook is het EESC verheugd over de toegenomen EU-financiering voor Frontex, het EASO en Europol in 2015 en de 600 miljoen EUR aan extra middelen voor de drie agentschappen in 2016 om de meest getroffen lidstaten te helpen. Deze inspanningen moeten worden aangevuld door een doeltreffend terugkeerbeleid. Momenteel is slechts circa 38 % van de personen van wie is vastgesteld dat ze geen bescherming behoeven, teruggekeerd naar zijn of haar land.

3.1.7. De EU moet hulp aan ontwikkelingslanden in toenemende mate koppelen aan interne hervormingen. Ook moet ze effectieve samenwerking inzake migratievraagstukken bevorderen, met name waar het gaat om legale migratie (o.a. tijdelijke migratie/visa) en terugkeerbeleid. Het is evenwel van belang dat de lidstaten hun toezegging om 0,7 % van hun bruto nationaal inkomen (bni) uit te trekken voor ontwikkelingssteun nakomen.

3.1.8. Het EESC steunt het voorstel om de diplomatieke inspanningen op te voeren teneinde op dit terrein meer te gaan samenwerken met de herkomst- en doorreislanden. Dit streven kon concreet invulling worden gegeven op de migratietop die op 11 en 12 november 2015 in Valletta is gehouden.

3.1.9. Het is in dit verband belangrijk te benadrukken dat de EU evenveel moet luisteren naar als praten met haar partners, en dat ze hen ook echt als partners moet behandelen. Tussen de EU en haar partners in Afrika en het Midden-Oosten bestaan er nog steeds veel misvattingen en verschillen in perceptie wat betreft de doelstellingen en de middelen om ze te bereiken.

3.1.10. Het EESC verwelkomt de toezegging van de EU om nauwer te gaan samenwerken met internationale organisaties als het UNHCR, het UNDP, de IOM en het Rode Kruis. Wel merkt het op dat veel EU-lidstaten hun verplichtingen niet nakomen, waarbij het treurige trackrecord inzake steun voor het Wereldvoedselprogramma veelzeggend is.

3.1.11. Verder is het EESC ingenomen met het voorstel van de Commissie om de humanitaire hulp in 2016 met 300 miljoen EUR te verhogen om aan de wezenlijke behoeften van de vluchtelingen tegemoet te komen.

3.1.12. Het EESC steunt het beginsel van wederzijdse erkenning van asielbesluiten. Volgens artikel 78 van het VWEU moet de EU een gemeenschappelijk beleid inzake internationale bescherming ontwikkelen dat een „uniforme asielstatus [...] in de hele Unie” dient te omvatten. Indien een dergelijke EU-brede status niet wordt verleend door een EU-agentschap, is wederzijdse erkenning van nationale besluiten het enige alternatief.

3.1.13. Het voornemen van de Commissie om tegen maart 2016 met voorstellen te komen ter hervorming van de Dublinverordening, wordt door het EESC sterk toegejuicht. Ook de toezegging van de Commissie om een nieuw pakket voorstellen inzake legale migratie in te dienen, samen met een voorstel voor een herziene blauwekaartrichtlijn, kan op bijval van het EESC rekenen.

3.1.14. De bescherming van de buitengrenzen van de EU moet een gedeelde inspanning zijn waarbij de lidstaten fysieke en intellectuele middelen bundelen.

3.1.15. Het EESC staat volledig achter het onmiddellijk opzetten van hotspots. Wel moeten deze worden uitgerust met voldoende personeel en met alle middelen die nodig zijn om doeltreffend te kunnen functioneren. In landen als Italië en Griekenland, waar dagelijks duizenden migranten aankomen, kan alleen een aanzienlijke bundeling van financiële en fysieke middelen totale chaos voorkomen.

3.1.16. Het EESC deelt de grote zorgen van het UNHCR over het proces van registratie en selectie van vluchtelingen meteen bij aankomst op hotspots aan de EU-grenzen.

3.2. Maatregelen voor de lange termijn

3.2.1. De EU kan de migratiestromen alleen tot beheersbare proporties indammen als ze zinvolle inspanningen levert om de vele problemen in de herkomstlanden te helpen op te lossen. Het langetermijndoel van stabiliteit, vrede en welvaart zal een ongekennde inzet vereisen, niet alleen van Europa, maar van de hele internationale gemeenschap. De EU moet ernaar streven om de internationale inspanningen op te voeren, met name via de VN.

3.2.2. De EU moet haar institutionele aanwezigheid in belangrijke herkomst- en doorreislanden uitbreiden door specifieke migratiecentra op te zetten als tijdelijke of permanente faciliteiten waar asielaanvragen worden verwerkt. Meer focus en bijstand is nodig in landen als Algerije, Marokko, Mali, Libië, Libanon en Turkije.

3.2.3. Het moet volgens het EESC een van de hoofddoelen van de agenda zijn om een EU-migratiebeleid te ontwikkelen dat legale migratie mogelijk maakt en tegelijkertijd de effectieve integratie van migranten te bevordert. Het EESC is in afwachting van de eerste wetgevings- en beleidsvoorstellen op deze gebieden en wil de Europese Commissie graag ondersteunen bij de ontwikkeling van deze voorstellen.

3.2.4. Het EESC moedigt de lidstaten aan om het Verdrag van Genève van 1951 ten volle in acht te nemen en actief ten uitvoer te leggen, en te weerstaan aan de druk om de bescherming van en dienstverlening aan vluchtelingen te verminderen.

3.2.5. Het EESC is voorstander van een gemeenschappelijk asielbeleid op basis van eenvoudigere gemeenschappelijke procedures. Zo'n beleid moet ook gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke definitie van de vluchtelingenstatus en van de rechten die hieraan zijn verbonden. Zo moet worden voorkomen dat vluchtelingen gaan „rondshoppen” voor de beste behandeling.

3.2.6. Het informatiesysteem over landen van herkomst (COI) moet verder worden ontwikkeld. Asielaanvragen van burgers uit dezelfde staten van wie verondersteld kan worden dat ze zich in een vergelijkbare situatie bevinden, hebben vaak verschillende uitkomsten. Het systeem dient voldoende flexibel en betrouwbaar te zijn om de ontwikkelingen in de landen van herkomst in realtime te onderzoeken en te verwerken. De samenwerking tussen de veiligheidsdiensten van de lidstaten moet voortdurend worden verbeterd, omdat zij een belangrijke informatiebron vormen.

3.2.7. Een hogere prioriteit moet worden gegeven aan het organiseren van legale migratie en visumbeleid, digitalisering van het proces, erkenning van kwalificaties en stimulering van onderwijsmobiliteit.

3.2.8. De EU moet een grotere rol gaan spelen bij het beheer van terugkeeroperaties en steun voor re-integratiemaatregelen. Het proefproject voor terugkeeroperaties naar Pakistan en Bangladesh is voor de huidige noodsituatie maar beperkt relevant. Het EESC raadt sterk aan om soortgelijke projecten te plannen en uit te voeren, met passende financiering en institutionele ondersteuning.

3.2.9. Versterking van de grenscontroles in doorreislanden, uitbreiding van de patrouilles op zee en vernietiging van de schepen van smokkelaars kunnen helpen, maar zijn niet de enige instrumenten om het probleem duurzaam aan te pakken. De EU doet er goed aan om te kiezen voor een totaalaanpak waarin beter gebruik wordt gemaakt van haar verschillende instrumenten en aanzienlijke middelen.

3.3. *Maatschappelijk middenveld*

3.3.1. Bij het te lijf gaan van de migratiecrisis spelen maatschappelijke organisaties een vitale rol. Ze kunnen een essentiële rol spelen door in te staan voor de noodzakelijke eerste opvang van migranten. Een nog belangrijkere rol voor maatschappelijke organisaties is weggelegd als het gaat om de inspanningen die op de langere termijn nodig zijn om migranten te integreren in de samenleving. Maatschappelijke organisaties kunnen de ondersteuning op mensenmaat bieden die in alle fasen van de opvang en vestiging van vluchtelingen zo cruciaal is.

3.3.2. Het EESC prijst de solidariteit waarvan maatschappelijke groeperingen en individuele burgers blijk hebben gegeven door vrijwillig asielzoekers bij te staan. De schaal waarop deze welkome en spontane hulp wordt verleend, is echter niet groot genoeg om de uitdagingen efficiënt het hoofd te bieden. Het EESC roept de EU-lidstaten op om de rol van het maatschappelijk middenveld te erkennen en op waarde te schatten door meer steun te geven aan nationale ngo's en maatschappelijke organisaties, zodat er gestructureerder en doeltreffender kan worden opgetreden. De regeringen van de lidstaten hebben een speciale verantwoordelijkheid om de maatschappelijke organisaties op hun grondgebied in kaart te brengen en zich ermee te verbinden, en om deze organisaties meer te steunen teneinde hun capaciteit te vergroten.

3.3.3. Voorts beveelt het EESC aan dat de Commissie een inspanning levert om de lidstaten in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake structuurfondsen meer middelen toe te kennen, zodat meer ESF- en EFRO-middelen kunnen worden ingezet voor migratiebeheer en integratie. Ngo's en organisaties die actief zijn in het veld zouden de belangrijkste ontvangers van deze middelen moeten zijn. Deze middelen zouden een aanvulling moeten vormen op de middelen die momenteel worden verstrekt uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

3.3.4. Het EESC wijst erop dat het samen met de Europese Commissie in 2009 het Europees Migratieforum in het leven heeft geroepen, opvolger van het Europees Integratieforum. Het forum is een platform voor overleg tussen Europese instellingen en maatschappelijke organisaties op het gebied van immigratie, asiel en de integratie van migranten.

4. Integratie in de samenleving en op de arbeidsmarkt

4.1. Het EESC acht het op dit moment van groot belang om een transparant, voorspelbaar en rechtvaardig systeem voor legale migratie naar de EU op te zetten. De bevolking van Europa vergrijsst en groeit met slechts circa 0,2 % per jaar, wat aanzienlijk lager is dan het vervangingsniveau. Geschat wordt dat de economisch actieve bevolking van Europa tegen 2050 met ongeveer 30 miljoen zal zijn gekrompen, en als er niet snel iets wordt gedaan zullen de afhankelijkheidsratio's in de meeste EU-lidstaten snel blijven stijgen, zal de productiviteit dalen, zullen bedrijven de deuren sluiten en zullen de kosten van het in stand houden van diensten, in het bijzonder voor de vergrijzende bevolking, aanzienlijk toenemen.

4.2. Als de EU de handen ineenslaat en georganiseerd optreedt op basis van solidariteit, kan ze de huidige situatie omvormen tot een kans om de actuele demografische trend en de sociaaleconomische effecten daarvan om te keren. Arbeidsmarktintegratie van migranten leidt tot economische groei en komt hun onafhankelijkheid ten goede. Is er in het beleid echter onvoldoende oog voor integratie, dan komt de last van de ondersteuning van migranten op de schouders van overheidsdiensten terecht en kan er sociale wrijving ontstaan met aanzienlijke gevolgen.

4.3. Het EESC onderkent dat integratie sterk afhankelijk is van integratie op de arbeidsmarkt. Er zijn evenwel een aantal factoren in verband met de impact van immigratie op de arbeidsmarkt die nader bekeken moeten worden. Het gaat hierbij bijv. om de impact van immigranten op het niveau van de lonen, de beschikbaarheid van banen, de druk op de begroting (gezondheidszorg en onderwijs) en de gevolgen van multiculturaliteit.

4.4. Het EESC heeft al een verkennend advies ⁽¹⁾ opgesteld dat diende ter voorbereiding van de ministerconferentie van Zaragoza in 2010 ⁽²⁾, die is uitgemond in een belangrijke Verklaring over de arbeidsmarktintegratie van migranten en de uitdagingen voor Europese en nationale overheden en de sociale partners.

4.5. Uit studies blijkt dat migranten over het geheel genomen meer bijdragen aan de economie dan dat ze kosten, dat hun effect op begrotingen minimaal is en dat ze Europa helpen bij het wegwerken van het demografisch tekort en het stimuleren van de economische groei. De regio's van Europa worden echter niet allemaal op dezelfde wijze beïnvloed door de effecten van migratie, en de impact op lokaal niveau moet zorgvuldig worden beoordeeld. Daarnaast is er een duidelijk verschil tussen de ordentelijke aankomst van migranten in het kader van de uitvoering van beleid en een plotselinge toestroom van duizenden migranten, die moeilijk te beheren is en lokale, regionale en nationale structuren onder druk zet, zoals de afgelopen weken is gebeurd.

4.6. De arbeidsmarktintegratie van migranten hangt af van een aantal factoren, zoals het werkloosheidspeil in de ontvangende landen, de vaardigheden van migranten, het niveau van hun vaardigheden, de mate waarin ze vóór binnenkomst in de EU zijn voorbereid wat betreft taalvaardigheden en formele opleiding, en de organisaties en structuren die in de ontvangende landen zijn opgezet om de arbeidsmarktintegratie van immigranten, met inbegrip van vluchtelingen, te vergemakkelijken. Op deze gebieden is er voor het maatschappelijk middenveld een cruciale rol weggelegd.

4.7. Er zijn echter nog andere factoren die een snelle integratie bemoeilijken, zoals de erkenning van kwalificaties, administratieve belemmeringen, gebrek aan transparantie, misvattingen over migranten bij het grote publiek, uitbuiting en juridische hordes als gevolg van verouderde wetten en het niet of slechts langzaam omzetten van EU-wetgeving.

4.8. Bij het aangaan van de uitdagingen in verband met de arbeidsmarktintegratie van immigranten komt vakbonden en werkgeversorganisaties een essentiële rol toe. Het EESC beveelt aan om de sociale partners volwaardig te betrekken bij de formulering, ontwikkeling, tenuitvoerlegging en follow-up van integratiebeleid en gerelateerde maatregelen op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau.

⁽¹⁾ PB C 354 van 28.12.2010, blz. 16.

⁽²⁾ <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2012/12/Report-20101.pdf>, <https://www.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>

4.9. regeringen, lokale en regionale overheden en de sociale partners moeten samenwerken om een sociale consensus te bereiken over de wijze van integratie van migranten in economie en samenleving, vooral om te voorkomen dat er een strijd ontstaat tussen verschillende groepen kansarmen.

4.10. Het maatschappelijk middenveld is cruciaal om migranten te helpen toegang te krijgen tot onderwijs, opleiding en werk, en om discriminatie in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving als geheel te bestrijden.

Brussel, 10 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend

(COM(2015) 450 final — 2015/0208 (COD))

(2016/C 071/09)

Rapporteur: Cristian PÎRVULESCU

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 16 september 2015 en 21 oktober 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend”

COM(2015) 450 final — 2015/0208 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 10 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 6 tegen, bij 13 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De vluchtelingen crisis in de EU is op een punt aanbeland waarop de grondbeginselen van bescherming van de mensenrechten en democratie op de helling worden gezet. Het EESC erkent de problemen, maar pleit er krachtig voor om deze beginselen hoog te houden en correct toe te passen.

1.2. Sommige regeringen vertonen de neiging om vooral autonoom te willen optreden en een steeds groter aantal burgers heeft een negatieve kijk op migratie en vluchtelingen. Een en ander kan volgens het EESC worden beperkt door er in breed verband voor te ijveren om de fundamentele Europese waarden en de verwezenlijkingen van de EU te verdedigen. In deze uitzonderlijke omstandigheden hebben we meer Europa, meer democratie en meer solidariteit nodig.

1.3. De huidige vluchtelingen crisis in de EU was te voorspellen. Dat ze toch is ontstaan, is te wijten aan het nog steeds ontbreken van een gemeenschappelijk asielbeleid. De totstandbrenging hiervan is vertraagd door de afwezigheid van een gecoördineerd Europees politiek optreden. Het EESC dringt er in deze context bij de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement op aan om uitvoering te geven aan artikel 67, lid 2, en artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de voorwaarden voor de EU om een echt asielbeleid te ontwikkelen, zijn vastgelegd.

1.4. Het EESC heeft constant de noodzaak van solidariteit, verantwoordelijkheid en gemeenschappelijk optreden en ook de centrale positie van de grondrechten benadrukt.

1.5. Het EESC waardeert het dat de Europese Commissie zich inspanningen getroost om een gemeenschappelijke reactie op de vluchtelingen crisis te coördineren, ook d.m.v. de „Leaders' Meeting” over vluchtelingenstromen via de Westelijke Balkanroute.

1.6. Het crisisherplaatsingsmechanisme is een concreet voorbeeld van samenwerking op basis van solidariteit en verantwoordelijkheid. Ter wille van de samenhang en efficiency zou het volgens het EESC echter verstandig zijn om dit herplaatsingsmechanisme en soortgelijke initiatieven in te bedden in een algemene strategie. Er is met name behoefte aan solidaire en solide systemen voor lastenverdeling en dan vooral aan een permanente, eerlijke en verplichte verdeelsleutel om personen die bescherming zoeken over alle EU-landen te spreiden.

1.7. De Europese Commissie en de andere EU-instellingen moeten de regeringen van de lidstaten actief steunen teneinde goede voorwaarden en vooruitzichten te creëren voor de integratie van asielaanvragers die zijn herplaatst. Hierbij moet o.a. verduidelijkt worden dat uitgaven van de lidstaten in verband met de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen geen duurzame, structurele uitgaven zijn en daarom ook niet moeten worden meegeteld bij de berekening van de structurele begrotingstekorten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De huidige vluchtelingen crisis vormt niet alleen in bestuurlijk opzicht een uitdaging, gezien de ongekeerde omvang van het verschijnsel, maar ook op juridisch gebied. De situatie in de EU heeft zich zodanig ontwikkeld dat nu zelfs de grondbeginselen van bescherming van de mensenrechten en democratie op de helling worden gezet. De bereidheid van de lidstaten om internationale verdragen volledig ten uitvoer te leggen is aangetast door de toegenomen internationale mobiliteit als gevolg van de economische mondialisering. Sommige regeringen vertonen de neiging om vooral autonoom te willen optreden en een steeds groter aantal burgers hebben een negatieve kijk op migratie en vluchtelingen. Een en ander kan volgens het EESC worden beperkt door er in breed verband voor te ijveren om de fundamentele Europese waarden en de verwezenlijkingen van de EU te verdedigen. In deze uitzonderlijke omstandigheden hebben we meer Europa, meer democratie en meer solidariteit nodig.

2.2. Het Europees asielstelsel staat onder aanzienlijke druk als gevolg van meerdere crises. Sommige daarvan vloeien voort uit de internationale politiek van de jaren 2000. Andere zijn dan weer negatieve effecten van de economische en financiële crisis. De meest recente crises, de „Arabische lente”, de politieke instabiliteit in Libië en de burgeroorlog in Syrië, hebben rechtstreeks geleid tot de grote stijging van het aantal vluchtelingen.

2.3. De 47 lidstaten van de Raad van Europa zijn verplicht de mensenrechtenbepalingen toe te passen en er aldus voor te zorgen dat alle mensen, overeenkomstig artikel 3 ⁽¹⁾ van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, worden beschermd. Het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen biedt daarentegen slechts bescherming voor een specifieke categorie individuen, zoals bepaald in artikel 1. Deze bescherming kan gemakkelijker verloren gaan. In dit Verdrag wordt echter gesteld dat individuen die internationale bescherming behoeven aanspraak kunnen maken op een pakket rechten. In sommige lidstaten, zoals Roemenië, is via grondwettelijke bepalingen geregeld dat internationale verdragen prevaleren boven nationale wetgeving. Artikel 18 ⁽²⁾ van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat bindend is geworden overeenkomstig artikel 6 van het VWEU, gaat over het recht van mensen die internationale bescherming nodig hebben.

2.4. Door het Dublinsysteem gaan een aantal lidstaten die zich in de eerste linie bevinden (Malta, Italië, Cyprus, Griekenland, Spanje en sinds kort Hongarije) onevenredig zwaar gebukt onder de verwerking van de asielaanvragen. Onder deze omstandigheden wordt het voor sommige lidstaten steeds moeilijker om zich te houden aan de beginselen van non-refoulement en aan de beginselen zoals vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Handvest van de grondrechten en de daaruit voortvloeiende richtlijnen. Het EESC erkent de problemen, maar pleit er krachtig voor om deze beginselen hoog te houden en correct toe te passen.

2.5. In artikel 67, lid 2, en artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn de voorwaarden voor de EU vastgesteld om een echt asielbeleid tot stand te brengen. Gezien deze artikelen ligt de nadruk niet op het opstellen van minimumregels, maar op het creëren van een gemeenschappelijk systeem met uniforme procedures. De huidige vluchtelingen crisis in de EU was te voorspellen. Dat ze toch is ontstaan, is te wijten aan het nog steeds ontbreken van een gemeenschappelijk asielbeleid. De totstandbrenging hiervan is vertraagd door de afwezigheid van een gecoördineerd Europees politiek optreden. Het EESC dringt er in deze context bij de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement op aan deze artikelen ten uitvoer te leggen.

⁽¹⁾ „Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”. Niet alleen artikel 3 heeft betrekking op asiel en internationale bescherming. Uitzetting van personen die een asielaanvraag hebben ingediend die werd geweigerd, kan problematisch zijn in verband met artikel 2 (Recht op leven), artikel 5 (Recht op vrijheid en veiligheid), artikel 6 (Recht op een eerlijk proces), artikel 7 (Geen straf zonder wet), artikel 3 van Protocol nr. 4 (Verbod van uitzetting van onderdanen), en artikel 4 van hetzelfde protocol (Verbod op de collectieve uitzetting van vreemdelingen). Andere artikelen waarop een beroep kan worden gedaan: artikel 8 (Recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven), artikel 13 (Recht op een doeltreffende voorziening in rechte), artikel 16 (Beperkingen op politieke activiteiten van vreemdelingen).

⁽²⁾ Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

2.6. Het EESC waardeert het dat de Europese Commissie zich inspanningen getroost om een gemeenschappelijke reactie op de vluchtelingen crisis te coördineren, met inbegrip van de „Leaders' Meeting” over vluchtelingenstromen via de Westelijke Balkanroute. Tijdens deze bijeenkomst hebben staatshoofden en regeringsleiders van een aantal EU- en niet-EU-landen gepoogd om het optreden in de regio op drie cruciale punten beter te coördineren: het bieden van opvang, het samen beheren van vluchtelingenstromen en grensbeheer⁽³⁾.

2.7. Het EESC hoopt dat het crisisherplaatsingsmechanisme de EU zal helpen om op basis van consensus toe te werken naar een systeem dat sterk en flexibel genoeg is om de verschillende aspecten van de migratieproblematiek aan te pakken.

2.8. Het EESC heeft constant de noodzaak van solidariteit, verantwoordelijkheid en gemeenschappelijk optreden en ook de centrale positie van de grondrechten benadrukt. Het heeft er ook op gewezen dat er serieuze inspanningen moeten worden geleverd om de integratie van migranten en vluchtelingen te vergemakkelijken.

2.9. Het crisisherplaatsingsmechanisme is een concreet voorbeeld van samenwerking op basis van solidariteit en verantwoordelijkheid. Ter wille van de samenhang en efficiency zou het volgens het EESC echter verstandig zijn om dit herplaatsingsmechanisme en soortgelijke initiatieven in te bedden in een algemene strategie. Er is met name behoefte aan solidaire en solide systemen voor lastenverdeling en dan vooral aan een permanente, eerlijke en verplichte verdeelsleutel om personen die bescherming zoeken over alle EU-landen te spreiden. Wat dit betreft is de Commissiemededeling „Een Europese migratieagenda” een stap in de goede richting.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Besluit een lidstaat om niet deel te nemen aan het herplaatsingsmechanisme, dan dient daarvoor de reden te worden opgeven. Is zo'n besluit hoofdzakelijk financieel gemotiveerd of ingegeven door het feit dat het land niet goed is voorbereid op de ontvangst van asielaanvragers, dan moet er een regeling worden getroffen voor vooruitbetaalde financiële steun.

3.2. De EU verleent nog steeds onvoldoende steun aan maatschappelijke organisaties die zich met de vluchtelingen crisis en de integratie van migranten bezighouden. Deze organisaties zouden in de praktijk doeltreffender kunnen functioneren als er minder bureaucratische regels en procedures waren.

3.3. Om vast te stellen of er van een crisis sprake is, gaat de Commissie na of de situatie van zodanige aard is dat zelfs een lidstaat met een „goed opgezet asielstelsel” de situatie niet aankan. Hoe wordt dat bepaald? Op basis van welke criteria kan een asielstelsel worden omschreven als zijnde „goed opgezet”? In het voorstel worden enkele criteria genoemd waarmee de Commissie rekening kan houden, maar ze zijn flexibel en de opsomming ervan wordt voorafgegaan door de term „onder meer”.

3.4. Het voorstel is niet specifiek genoeg wat betreft het op elkaar afstemmen van de voorkeuren van de lidstaat ten behoeve waarvan herplaatsing plaatsvindt, de lidstaat van herplaatsing en de verzoekers. Onduidelijk is hoe dit in de praktijk zijn beslag zal krijgen.

3.5. Het zou goed zijn als de verzoekers konden beschikken over relevante inlichtingen en adviezen, verstrekt door de autoriteiten in de lidstaten ten behoeve waarvan herplaatsing plaatsvindt en de verbindingsofficieren van de lidstaat van herplaatsing.

3.6. Het is niet duidelijk hoe de lidstaat van herplaatsing wordt aangemoedigd om de herplaatste verzoekers naar behoren te ontvangen en te laten integreren. De staat van de infrastructuur, de beschikbaarheid van diensten op bijvoorbeeld medisch of onderwijsgebied en de verstrekking van toelagen zijn van invloed op de bereidheid van de verzoekers om naar een bepaald land te worden herplaatst. De Europese Commissie en de andere EU-instellingen moeten de regeringen van de lidstaten actief steunen teneinde goede voorwaarden en vooruitzichten te creëren voor de integratie van verzoekers die zijn herplaatst.

3.7. Het voorstel moet op dat punt specifiekere zijn en er moet een procedure in worden geschetst om de ontwikkeling van asielinfrastructuur en -diensten in alle lidstaten te evalueren en aan te moedigen.

3.8. De voorkeuren van asielzoekers voor bepaalde lidstaten van herplaatsing moeten in het stelsel tot op zekere hoogte in aanmerking worden genomen. Deze voorkeuren moeten verband houden met duidelijke en aantoonbare vooruitzichten op een succesvolle integratie (in het land verblijvende familieleden, kennis van de taal, en eerdere banden met het land door bv. studie of werk).

⁽³⁾ Zie de verklaring van de leiders die na de bijeenkomst is bekendgemaakt.

3.9. „Culturele banden” worden genoemd als een factor waarmee bij herplaatsing van een persoon rekening moet worden gehouden. Het EESC wijst erop dat dit criterium niet mag worden gebruikt om afwijzing van asielzoekers op grond van hun godsdienst te rechtvaardigen.

3.10. In het voorstel wordt niet aangegeven hoe de regeling zal werken voor landen als Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, die duidelijke toetredingsvooruitzichten hebben en met een grote toestroom van migranten en asielzoekers worden geconfronteerd.

Brussel, 10 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen

(COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD))

(2016/C 071/10)

Rapporteur: Antonello PEZZINI

Het Europees Parlement en de Raad hebben respectievelijk op 7 en 21 september 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig de artikelen 192 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen”

(COM(2015) 337 final — 2015/0148 (COD)).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 512e zitting van 9 en 10 december 2015 (vergadering van 9 december 2015) het volgende advies met 138 stemmen vóór en 1 tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ervan overtuigd dat een duurzame herindustrialisering, met een concurrerende groei en nieuwe en betere arbeidsplaatsen van cruciaal belang is voor Europa, en dat de EU-regeling voor de handel in CO₂-emissierechten in dat verband moet worden beschouwd als een belangrijk instrument van het EU-beleid voor de bestrijding van de klimaatverandering en bij het koolstofvrij maken van de wereldeconomie.

1.2. Het EESC is van mening dat de EU-regeling voor de emissiehandel (EU-ETS) als instrument voor de beperking van de Europese energiegerelateerde uitstoot niet alleen een idee moet geven van de koolstofprijs maar ook duurzame investeringen in koolstofarme nieuwe technologieën positief moet beïnvloeden.

1.3. Er is behoefte aan een stabielere en flexibele koolstofmarkt die toegankelijk is voor alle grote mondiale spelers, in een duidelijk en gecoördineerd kader, met het oog op de totstandbrenging van een concurrerende en duurzame productie-industrie.

1.4. Volgens het EESC zou de Commissie zich strikt moeten houden aan het mandaat dat is vastgelegd in het op 23 en 24 oktober 2014 door de Europese Raad goedgekeurde klimaat- en energiebeleidskader voor 2030, met name wat betreft de duidelijke aanwijzingen voor maatregelen tegen koolstoflekkage, als onderdeel van de herziening van de EU-ETS.

1.5. Naar zijn mening moet worden gezorgd voor adequate overgangsregelingen om het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven veilig te stellen en te voorkomen dat investeringen wegvloeien en dat Europese bedrijven worden blootgesteld aan oneerlijke concurrentie van landen zonder vergelijkbare klimaatregelgeving.

1.6. Ook moet worden gezorgd voor een adequaat regelgevingskader — met name inzake kosteloze toewijzingen, de toelaatbaarheid van koolstoflekkage, de herziening van de benchmarks en de compensatie van de kosten die in de prijs van elektriciteit worden doorberekend — om een kosteloze toewijzing van 100 % te garanderen en een volledige compensatie van de indirecte kosten in alle lidstaten voor 10 % van de meest efficiënte installaties in bedrijfstakken met een hoog risico op koolstoflekkage.

1.7. Het EESC beveelt de volgende punten aan als het belangrijkste voor de hervorming:

- afschaffing van de intersectorale correctiefactor voor rechtstreekse kosten;
- geharmoniseerde EU-wijde mechanismen voor compensatie van de indirecte kosten in de gehele EU om verstoring van de concurrentie te voorkomen ⁽¹⁾;
- regelingen niet voor bestraffing maar voor beloning van de beste prestaties, ongeacht hoe deze prestaties worden gerealiseerd, met inbegrip van CO₂-opvang en -gebruik;
- vaststelling van benchmarks op basis van deugdelijke industriële gegevens; deze vaststelling moet eenmalig plaatsvinden, aan het begin van de periode;
- toewijzing van gratis rechten aan sectoren op grond van hun werkelijke productie in plaats van de historische productie;
- mogelijkheid van een „fall back”-methode in fase 4 voor sectoren zonder vroegere benchmarks;
- een meer flexibele definitie van het risico op koolstoflekkage met de huidige kwalitatieve risicocriteria, zonder de invoering van drempelwaarden;
- gebruik van een deel van de stabiliteitsreserve voor het ondersteunen van de uitfasering van sectoren die van de koolstoflekkagelijst zijn verwijderd;
- installaties met emissies van minder dan 50 000 ton CO₂ uitsluiten van het mechanisme;
- volledige integratie van de sociale dimensie in de EU-ETS om de overstap van industriële processen en arbeidsvaardigheden op een koolstofvrije economie te ondersteunen;
- een studie over de voorwaarden om de mechanismen voor beloning van de best presterenden tot het maatschappelijk middenveld uit te breiden, door **ETS-bonussen** toe te kennen aan gezinnen, gemeenschappen en overheden die hun CO₂-producerend energieverbruik aanzienlijk verminderen of de emissies met **groene investeringen** compenseren;
- een onafhankelijke studie vooraf, om vast te stellen welke mechanismen een optimale werking van de EU-ETS garanderen om de vastgestelde klimaatdoelstellingen te verwezenlijken.

1.8. Ten slotte dringt het EESC aan op de grootst mogelijke samenhang en synergie, zo min mogelijk overlappingsen tussen de voorschriften en het wegnemen van bureaucratische rompslomp in de nieuwe regels ter herziening van de EU-ETS en de parallelle en aanvullende regelgeving waarmee zij in interactie staan.

1.9. Ook moet worden voorzien in een kader voor de uitwisseling van internationale kredieten die een bijdrage zouden moeten leveren aan het realiseren van de bredere emissiereductiedoelstellingen in Europa, gesteund door multilaterale en bilaterale internationale overeenkomsten.

1.10. Volgens het EESC is het belangrijk om na afloop van de Conferentie van Parijs eind 2015 een initiatiefadvies ter zake op te stellen.

⁽¹⁾ Zie: Modernisering van de staatssteun voor een geïntegreerde Europese energiemarkt — Joaquín Almunia, vicevoorzitter van de Europese Commissie en bevoegd voor Concurrentiebeleid, Brussel, 2 december 2013 — Energie: de sector waar „meer Europa” het meest nodig is. ontwikkeling van gemeenschappelijke beginselen voor de beoordeling van staatssteun. Wil steun verenigbaar zijn, dan moet zij bijdragen tot een gemeenschappelijke EU-doelstelling, terdege aangetoond marktfalen/cohesieproblemen aanpakken, een geschikt instrument zijn, evenredig/minimaal zijn en overmatige vervalsing van de mededinging en het handelsverkeer voorkomen. Zie ook „Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020” (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

2. Inleiding

2.1. De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS, *Emissions Trading System*) is op 1 januari 2005 in werking getreden. Zij is een van de belangrijkste instrumenten van het klimaatbeleid van de EU omdat de regeling de mogelijkheid biedt om de broeikasgasemissies te beperken.

2.2. Sinds haar invoering wilde men met de EU-ETS een referentie voor koolstof aanreiken, waarmee werd gestreefd naar een vermindering van de emissies van alle Europese economische sectoren, die verantwoordelijk zijn voor ongeveer de helft van de uitstoot van de broeikasgassen (bkg's).

2.3. Het EESC heeft de EU-ETS altijd beschouwd als een belangrijk instrument van het klimaat- en energiebeleid van de EU om de uitstoot door de Europese industrie terug te dringen, en heeft al eerder aangedrongen op een echte hervorming teneinde de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 te halen, terwijl het concurrentievermogen van de Europese industrie moet worden veiliggesteld en moet worden voorkomen dat investeringen naar elders wegvloeien.

2.4. De **Europese Raad** heeft op **21 maart 2014** aangedrongen op maatregelen om de directe en indirecte kosten die uit het EU-klimaatbeleid voortvloeien voor sectoren die aan wereldwijde concurrentie onderhevig zijn, volledig te compenseren, totdat er een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt waarmee wereldwijd gelijke concurrentievoorzwaarden worden gecreëerd.

2.4.1. Het EESC onderschrijft niettemin de opmerkingen van de Rekenkamer dat er „in de uitvoering van de EU-ETS ernstige tekortkomingen zijn aangetroffen” en doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van de integriteit en de tenuitvoerlegging van dat systeem, waarbij het concept industriële efficiëntie wordt bevestigd om het concurrentievermogen van de Europese economie ten volle in stand te houden.

2.5. Op **23 en 24 oktober 2014** heeft de **Europese Raad** het klimaat- en energiebeleidskader 2030 vastgesteld. Er werden ook conclusies aangenomen, met daarin enkele belangrijke doelstellingen:

- een bindende doelstelling om de broeikasgasemissies van de EU tegen 2030 met ten minste 40 % te verminderen ten opzichte van 1990, met een lineaire jaarlijkse vermindering van 1,74 %;
- een, eveneens bindende, doelstelling om in 2030 minstens 27 % hernieuwbare energie te gebruiken, maar zonder bindende streefcijfers voor de lidstaten;
- een indicatieve, niet-bindende doelstelling om de energie-efficiëntie in 2030 met ten minste 27 % te verbeteren, met de mogelijkheid het streefcijfer te verhogen tot 30 %;
- ondersteuning van de dringende voltooiing, uiterlijk in 2020, van de interne energiemarkt door het bereiken van het streefcijfer van 10 % van de bestaande interconnecties voor elektriciteit.

2.5.1. De doelstelling om de broeikasgasemissies in de EU met ten minste 40 % te verminderen — die formeel is goedgekeurd tijdens de raad „Milieu” van 6 maart 2015 — vormt het uitgangspunt voor de bijdrage van de EU aan de onderhandelingen voor een nieuw mondiaal akkoord inzake klimaatveranderingen.

2.5.2. Al deze aspecten zullen periodiek worden geëvalueerd door de Raad, die strategische richtsnoeren zal blijven uitbrengen, zowel voor sectoren die onder het ETS vallen als voor sectoren die daar buiten vallen, en inzake de interconnecties en de energie-efficiëntie.

2.5.3. Instrumenten en maatregelen moeten gericht zijn op een alomvattende en technologie-neutrale aanpak ter bevordering van emissiereductie en energie-efficiëntie.

2.6. Op **13 mei 2015** hebben Raad en het Europees Parlement overeenstemming bereikt over de hervorming van de EU-ETS, en hebben zij besloten tot het aanleggen van een marktstabiliteitsreserve:

- in 2018 wordt een marktstabiliteitsreserve (MSR) ingesteld die vanaf 1 januari 2019 operationeel zal zijn;
- opgespaarde emissierechten („back load”) (de 900 miljoen emissierechten waarvan de veiling van 2014-2016 is uitgesteld tot 2019-2020) worden in de marktreserve gestopt;

- niet-toegewezen emissierechten worden in 2020 rechtstreeks naar de MSR overgeheveld en toekomstig gebruik zal in het kader van de ruimere EU-ETS-evaluatie worden bezien;
- tot eind 2025 valt tijdelijk, *ter wille van de solidariteit*, 10 % van de rechten buiten het toepassingsgebied van de MSR;
- tijdens de evaluatie van de EU-ETS zal worden bekeken of vóór 2021 een beperkte hoeveelheid rechten kan worden gebruikt ter aanvulling van bestaande middelen waarmee CCS (CO₂-afvang en -opslag) kan worden bevorderd;
- bij de evaluatie van de EU-ETS en de MSR moet rekening worden gehouden met:
 - koolstoflekkage en concurrentieaspecten, en
 - werkgelegenheids- en bbp-kwesties.

2.7. In het kader van de EU-energiestrategie en in het vooruitzicht van de klimaatconferentie van Parijs heeft de Commissie een pakket maatregelen voorgesteld die o.a. gericht zijn op een herziening van de EU-ETS volgens de aanwijzingen van de Raad, onder handhaving van de prioriteiten van de herindustrialisering van de Europese economie en het internationale concurrentievermogen van de industriële sectoren die het meest gevaar lopen dat hun productie wordt verplaatst.

2.8. Bij de herziening van de EU-ETS zijn behalve het energiebeleid nog tal van andere beleidstakken van de EU betrokken.

2.9. Het EESC heeft opdracht gegeven tot een studie over het effect van de maatregelen die worden gefinancierd via het gebruik van EU-instrumenten voor milieubescherming ⁽²⁾. Daarin wordt gewezen op het belang van een doeltreffend gebruik van de opbrengsten die niet alleen worden gegenereerd door marktgebaseerde instrumenten voor verbeteringen op milieugebied overeenkomstig de bevordering van een groene economie, maar ook door het systeem van de emissiehandel van de EU. Deze opbrengsten zijn van cruciaal belang voor de financiering van de verbeteringen en de overstap van bedrijfsleven en werknemers op een koolstofvrije economie.

3. De voorstellen van de Commissie

3.1. Het initiatief van de Commissie tot wijziging van EU-ETS-Richtlijn 2003/87/EG is erop gericht om, door middel van verschillende voorstellen, de jaarlijkse vermindering van de uitstoot op te voeren zodat het plafond vanaf 2021 in de hele Europese Economische Ruimte (EER) jaarlijks daalt met een lineaire factor van meer dan 2,2 %, teneinde in 2030 een vermindering van 43 % ten opzichte van 2005 te verwezenlijken.

3.2. Het voorstel voorziet in een aantal financieringsmechanismen ter ondersteuning van economische actoren die koolstoflekkage moeten tegengaan en het hoofd moeten bieden aan grote uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden op het vlak van innovatie en investeringen die nodig zijn voor de modernisering van hun installaties, met het oog op energie-efficiëntie en om de uitstoot te verminderen.

4. De systemen voor handel in emissierechten in de rest van de wereld

4.1. De systemen voor handel in emissierechten maken wereldwijd, en dus ook buiten de EU, opgang. Er zijn nu al nationale of subnationale systemen in verschillende landen operationeel.

4.2. In de VS heeft president Obama het Clean Power Plan (CPP) aangekondigd, dat voor iedere staat individuele normen vaststelt om de uitstoot van koolstof door elektriciteitscentrales — die voornamelijk op steenkool en gas werken — tegen 2030 terug te dringen.

4.2.1. **Californië** heeft in 2012 het „cap and trade“-programma uitgevaardigd. In **Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island, Vermont** is het Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) van kracht.

⁽²⁾ www.eesc.europa.eu/envistud

4.3. In **Australië** is een emissiehandelssysteem in werking dat vóór 2018 zal worden gekoppeld aan het Europese systeem, volgens een overeenkomst met de Europese Commissie uit 2012.

4.4. In **Canada** is in 2012 het Cap and Trade System for Greenhouse Gas Emissions van Québec gelanceerd, dat sinds 2013 85 % van de emissies in Québec dekt.

4.5. In **Nieuw-Zeeland** is in 2008 het emissiehandelssysteem NZ ETS gelanceerd, dat betrekking heeft op bossen en landbouw, vloeibare fossiele brandstoffen, elektriciteitscentrales en industriële processen.

4.6. De EU en **China** hebben tijdens de bilaterale top van eind juni 2015 overeenstemming bereikt over samenwerking in de strijd tegen klimaatverandering.

4.7. **Zuid-Korea** kent sinds januari 2015 het KETS-programma, het eerste operationele programma in Azië op nationaal niveau en het tweede na de EU-ETS op mondiaal niveau.

4.8. **Japan** beschikt met het in april 2010 gelanceerde Tokyo Cap and Trade Program — TMG ETS — over het eerste verplichte emissiehandelssysteem.

4.9. In **Zwitserland** is het ETS-CH in 2008 van start gegaan voor een periode van vijf jaar op vrijwillige basis, als alternatief voor de CO₂-belasting op fossiele brandstoffen. De regeling is sinds 2013 verplicht voor grote energie-intensieve industrieën.

5. Algemene opmerkingen

5.1. Het Comité is van mening dat de EU-ETS een efficiënt instrument is voor het verminderen van de Europese energierelateerde emissies, als het een marktlogica volgt die een idee van de koolstofprijs zou moeten geven die aansluit bij de ambities, maar ook een positief effect zou moeten hebben op de investeringen in koolstofarme technologieën, de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en de verhoging van de energie-efficiëntie.

5.1.1. Het EESC maakt zich zorgen over een mogelijke versnelling van het proces van weglekken van investeringen als een bijzondere vorm van koolstoflekkage in kwetsbare sectoren. Dit proces zou ook het concurrentievermogen van deze sectoren kunnen verminderen alsook hun vermogen om de nodige maatregelen te nemen met het oog op een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie, zoals in recente adviezen wordt bepleit ⁽³⁾.

5.2. Het EESC is overtuigd van de noodzaak om de koolstofmarkt stabiel en flexibeler te maken en open te stellen voor alle belangrijke mondiale spelers.

5.3. Het op 23 en 24 oktober 2014 door de Europese Raad goedgekeurde klimaat- en energiebeleidskader voor 2030 bevat ambitieuze unilaterale reductiedoelstellingen, maar geeft ook duidelijke aanwijzingen voor maatregelen tegen koolstoflekkage, als onderdeel van de herziening van de EU-ETS.

5.3.1. Het EESC vindt bovendien dat de hervorming van de EU-ETS een gecoördineerd beleidskader zou moeten aanreiken, samen met de hervorming van de niet binnen het emissiehandelssysteem vallende sectoren (de verdeling van de inspanningen) en het beleid inzake hernieuwbare energie (RED) en energie-efficiëntie (REE en de richtlijn inzake de energieprestaties van gebouwen).

5.4. Als belangrijkste punten van de hervorming noemt het EESC:

— afschaffing van de intersectorale correctiefactor voor rechtstreekse kosten;

— op Europees niveau geharmoniseerde regelingen voor de compensatie van indirecte kosten;

⁽³⁾ Marktgerichte instrumenten — Een koolstofarme economie in de EU (PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1), Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030 (PB C 424 van 26.11.2014, blz. 39) en Het Protocol van Parijs (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 74).

- regelingen niet voor bestraffing maar voor beloning van de beste prestaties, ongeacht hoe deze prestaties worden gerealiseerd, met inbegrip van CO₂-opvang en -gebruik;
- vaststelling van benchmarks op basis van deugdelijke industriële gegevens; deze vaststelling moet eenmalig plaatsvinden, aan het begin van de periode;
- toewijzing van gratis rechten aan sectoren op grond van hun werkelijke productie;
- mogelijkheid van een „fall back”-methode in fase 4 voor sectoren zonder vroegere benchmarks;
- een meer flexibele definitie van het risico op koolstoflekkage met de huidige kwalitatieve risicocriteria;
- gebruik van een deel van de stabiliteitsreserve voor het ondersteunen van de uitfasering van sectoren die van de koolstoflekkagelijst zijn verwijderd;
- installaties met emissies van minder dan 50 000 ton CO₂ uitsluiten van het mechanisme;
- volledige integratie van de sociale dimensie in de EU-ETS om de overstap van industriële processen en arbeidsvaardigheden op een koolstofvrije economie ten volle te ondersteunen.

5.4.1. aan ondernemingen die het risico van verplaatsing lopen, moet een hoeveelheid emissierechten kosteloos worden toegewezen.

5.5. Er moeten adequate overgangsregelingen komen voor een geleidelijke terugdringing van gratis CO₂-emissierechten, om het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven veilig te stellen en te voorkomen dat investeringen wegvloeien en dat Europese bedrijven en arbeidssectoren worden blootgesteld aan oneerlijke concurrentie van landen zonder vergelijkbare klimaatregelgeving.

5.5.1. Met name moet worden gezorgd voor een adequaat regelgevingskader inzake kosteloze toewijzingen, de toelaatbaarheid van koolstoflekkage, de herziening van de benchmarks en de compensatie van de kosten die in de prijs van elektriciteit worden doorberekend, om een kosteloze toewijzing van 100 % te garanderen en een volledige compensatie van de indirecte kosten in alle lidstaten voor 10 % van de meest efficiënte installaties in bedrijfstakken met een hoog risico op koolstoflekkage.

5.5.2. Ook moeten de mogelijkheden worden nagegaan om de mechanismen voor beloning van de best presterenden tot het maatschappelijk middenveld uit te breiden, door **ETS-bonussen** toe te kennen aan gezinnen, gemeenschappen en overheden die hun CO₂-producerend energieverbruik aanzienlijk verminderen of de emissies met **groene investeringen** compenseren.

5.6. Het *Clean Development Mechanism* (CDM) zou moeten blijven bestaan, maar het dient wel te worden verbeterd en uitgebreid. Daarnaast moeten de verbanden tussen de Europese ETS-regeling en de nieuwe systemen die in andere delen van de wereld het licht zien, adequaat worden ondersteund.

5.7. Klimaatverandering vergt een alomvattende oplossing in de vorm van een overeenkomst met duidelijk omschreven en vaste doelstellingen voor alle belangrijke wereldeconomieën.

6. Specifieke opmerkingen

6.1. Het Comité beveelt aan over te gaan tot herziening van de voorwaarden voor de toewijzing van emissierechten, door een voldoende groot aandeel kosteloos toegewezen rechten te garanderen om te beantwoorden aan de behoeften van de marktdeelnemers die daar recht op hebben. De definitie van de sectoren die het risico van verplaatsing lopen, houdt het risico in dat, met een drempelwaarde van 0,18 als voorwaarde om voor steun in aanmerking te komen, het aantal van deze sectoren vanaf 2020 aanzienlijk zal verminderen.

6.2. Het EESC is bezorgd over een verdere aanscherping van de benchmarks waardoor bedrijven die het toch al moeilijk hebben, nog meer worden benadeeld. De transversale verlaging van de benchmark d.m.v. een enkele lineaire correctiefactor, vastgesteld tussen minimaal 0,5 % en maximaal 1,5 % op jaarbasis, houdt geen rekening met de levensduur van de machines en de feitelijke technologische situatie in zeer uiteenlopende sectoren.

6.3. Het EESC is van mening dat de *benchmarks inzake koolstoflekage* technisch en economisch haalbaar moeten zijn om de reële technologische vooruitgang te weerspiegelen, en beveelt aan dat de methode om het aantal sectoren op de koolstoflekagelijst tussen 2021-2030 terug te brengen van 177 naar 52 wordt gesteund door de sociale partners en gepaard gaat met uitfaseringsmaatregelen.

6.4. Het EESC denkt ook dat de sectoroverschrijdende correctiefactor dient te worden afgeschaft. Een op onjuiste wijze berekende correctiefactor zou voor onzekerheid zorgen bij de kosteloze toewijzingen, en zou de meest risicovolle installaties blootstellen aan ongerechtvaardigde kosten.

6.5. Volgens het EESC moet er een op Europees niveau geharmoniseerd mechanisme komen voor de compensatie van indirecte kosten op basis van de reeds vastgestelde parameters⁽⁴⁾, waarbij de huidige verstoringen van de interne markt worden voorkomen, waarbij het huidige systeem op basis van staatssteun verplicht wordt gesteld en de lidstaten zijn gehouden om ten minste een deel van de opbrengsten van de veilingen te gebruiken voor een toereikende compensatie van de indirecte kosten die worden gemaakt door de op milieugebied best presterenden in risicovolle sectoren.

6.6. Het EESC dringt erop aan dat de meer flexibele en dynamische toewijzing van kosteloze emissierechten wordt gebaseerd op geactualiseerde werkelijke productieniveaus en dat eenheden die hun efficiency hebben verbeterd, worden gesteund door hun toewijzing van gratis emissierechten te behouden.

6.7. Het criterium voor de bepaling van het risico op koolstoflekage (*carbon leakage*) moet flexibeler zijn zodat dit de impact van de koolstofprijs op het concurrentievermogen van de verschillende sectoren — met name de kleine en middelgrote ondernemingen — zo goed mogelijk weerspiegelt. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van het in 2008 gedefinieerde kwalitatieve criterium.

6.8. Het EESC is van mening dat de fondsen van de EU-ETS — stabiliteitsreserve, innovatiefonds, moderniseringsfonds — in één overkoepelend kader moeten worden ondergebracht, om een correcte werking en adequate beheers- en controlesystemen te garanderen, en cumulatie en overlappingen te voorkomen.

6.9. Het EESC vindt dat:

- een deel van de stabiliteitsreserve moet worden bestemd voor het ondersteunen van de uitfasing van sectoren die van de koolstoflekagelijst zijn verwijderd;
- het moderniseringsfonds moet openstaan voor maatregelen ter modernisering van de elektriciteitsproductie in NUTS 2-gebieden en landen met een bbp van minder dan 60 % van het EU-gemiddelde, zodat investeringen op transparante wijze kunnen worden bevorderd zonder dat de interne energiemarkt wordt verstoord;
- het innovatiefonds moet worden ingeschakeld voor nieuwe technologieën en industriële processen met een lage koolstofuitstoot, met name in sectoren die geleidelijk worden uitgefaseerd;
- vrijwillige koolstofveilingen moeten worden ondersteund, bijv. „CarboMark”, als aanvullende verplichtingen die vrijwillig worden aangegaan door boseigenaren om zo veel mogelijk gebruik te maken van de indirecte milieuvoordelen van bossen, zodat de klimaatfunctie van het bosecosysteem, ook vanuit economisch oogpunt, wordt erkend.

6.10. Het Comité hoopt dat de beoogde maatregelen voor kleine installaties die minder dan 25 000 ton CO₂ uitstoten, worden uitgebreid tot installaties met CO₂-emissies van minder dan 50 000 ton, die op Europees niveau ongeveer 75 % van de installaties in het ETS vertegenwoordigen, maar slechts 5 % van de totale emissies.

6.11. Wat de emissies van het mineralogische procedé betreft, hebben de marktdeelnemers nauwelijks de mogelijkheid deze terug te dringen, en zouden zij aanspraak moeten kunnen maken op volledige toewijzing van kosteloze emissierechten.

⁽⁴⁾ Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

6.12. Aangezien de herziening van de EU-ETS naast het energiebeleid ook raakvlakken heeft met tal van andere communautaire beleidsterreinen, dringt het Comité aan op de grootst mogelijke samenhang en het wegnemen van de overmatige bureaucratische rompslomp bij de nieuwe regelgeving en de regelgeving waarmee zij in interactie staat.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Strategie voor een digitale eengemaakte markt

(COM(2015) 192 final)

(2016/C 071/11)

Rapporteur: Raymond HENCKS

Corapporteur: Thomas McDONOGH

De Commissie heeft op 12 mei 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité in overeenstemming met artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa”

COM(2015) 192 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 november 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 9 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 219 stemmen vóór en 2 tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC staat achter de strategie voor een Europese digitale eengemaakte markt, maar constateert met verontrusting dat de politieke wil van een aantal lidstaten om eindelijk eens werk te maken van een creatieve en innovatieve, en niet alleen consumptieve, digitale Unie tot dusver te wensen overlaait.

1.2. De strategie voor een digitale markt in Europa, die door de Commissie-Juncker is voorgesteld, borduurt voort op eerdere digitale strategieën en programma's en wordt geacht een nieuwe impuls te geven aan een digitaal beleid van de Europese Unie, dat maar niet van de grond wil komen. Tegelijkertijd wil de Commissie de blik weer richten op de handel en de consument, alsook op de maatregelen die nodig zijn om de handel en het aantal consumenten te doen groeien en de consumentenvoorwaarden en -bescherming te verbeteren.

1.3. Een eerste vereiste is in dit verband het dichten van de vaardigheidskloof. Dit kan zowel een kwestie van rekenkundige bekwaamheid en geletterdheid zijn als van digitale vaardigheden en het verantwoorde gebruik ervan. Ten tweede zijn gebruiksvriendelijke platforms nodig om de markt te stimuleren; er mogen dus geen beperkingen gelden voor platformactiviteiten. Ten derde bestaat er behoefte aan relevante toepassingen; de focus op standaardisering komt dus zeer gelegen. Uitbreiding van de „elektronische overheid” zal meer burgers aanzetten tot digitale activiteit. Vanuit het oogpunt van de consument is het EESC ingenomen met de initiatieven om consumenten en bedrijven in heel Europa betere toegang tot onlinegoederen en -diensten te bieden.

1.4. Sommige, maar niet alle, initiatieven die in paragraaf 4.2 aan de orde komen (randvoorwaarden die bevorderlijk zijn voor digitale netwerken en diensten), hebben betrekking op de netwerkinfrastructuur en maken deel uit van de digitale agenda. Het belang van deze voorstellen schuilt in hun betekenis voor de eengemaakte markt en in de urgentie waarmee zij zullen worden behandeld. Sommige van de andere initiatieven in deze paragraaf zijn belangrijk voor consumentenrechten.

1.5. Het EESC kan de Commissie alleen maar steunen in haar vastberadenheid om 28 verschillende strategieën samen te voegen en 28 versnipperde nationale digitale markten om te smeden tot één Europese markt, zodat Europa een vooraanstaande positie in de digitale economie, waar derde landen nu de toon aangeven, kan verwerven.

1.6. Het EESC is ervan overtuigd dat de Europese Unie, die over uitstekende vaardigheden en veel ervaring op bepaalde digitale terreinen beschikt, haar achterstand nog kan inhalen. Met het oog hierop hamert het EESC op de ontwikkeling van multidisciplinaire clusters en Europese synergieën in het kader van de Europese Onderzoeksruimte op gebieden als cloudcomputing, nano-elektronica, opslag en verwerking van „big data”, op afstand te gebruiken of te bedienen apparaten (met internet verbonden apparaten) en slimme diensten.

1.7. De Unie kan haar achterstand inhalen als zij er op korte termijn in slaagt om, enerzijds, alle publieke en particuliere inspanningen in de 28 lidstaten te stroomlijnen en te coördineren met behulp van de nodige middelen en, anderzijds, alle belanghebbende partijen betreft bij de discussies over de strategie voor een digitale eengemaakte markt. Het EESC staat achter het voornemen van de Commissie om een openbare raadpleging te organiseren voor elke toekomstige maatregel in het kader van de digitale eengemaakte markt.

1.8. Het EESC betreurt dat sociale aspecten (met uitzondering van kwesties als digitale vaardigheden) niet aan bod komen in de digitale strategie, terwijl de ontwikkeling van diensten en bedrijfsmodellen toch grote gevolgen heeft op de werkvloer. Het EESC is van mening dat niet alleen aandacht moet worden besteed aan de mogelijke voordelen, maar ook aan de vele risico's en uitdagingen, met name op het gebied van veiligheid en de organisatie van arbeid en op het vlak van sociale zekerheid, alsook aan de in het Verdrag vastgestelde procedures voor de sociale dialoog en de horizontale sociale clausule, die een plaats moeten krijgen in de strategie voor een eengemaakte Europese markt⁽¹⁾. Het EESC vindt dat de sociale dimensie, met al haar gevolgen voor de werkgelegenheid, de vierde pijler van de strategie voor een Europese digitale eengemaakte markt zou moeten zijn.

2. Inleiding

2.1. Voor het EESC houdt de term „digitale eengemaakte markt” (DSM, digital single market) in dat er transacties en activiteiten van de bestaande interne EU-markt worden overgeheveld naar het internet. Deels is dit al gebeurd, maar de initiatieven die door de Commissie worden beschreven zijn bedoeld om het volledige digitale potentieel te benutten. Het gaat hier om marktactiviteiten en -transacties in verband met de productie van goederen en het leveren van diensten gevolgd door bemiddeling, distributie en consumptie. In de transacties tussen consument (C), bedrijf (B) en overheid (O) komt zowel de invloed van sociale netwerken als de tendens naar een deelsamenleving tot uiting. De rol van de overheid op de digitale eengemaakte markt is die van dienstverlener.

2.2. De voordelen van het overhevelen van bedrijfsprocessen zijn duidelijk: meer integratie in de waardeketen, versnelling van processen (van ontwerp tot levering), verbeterde klantinterfaces (vooral in de context van sociale netwerken) en, in het algemeen, een groter concurrentievermogen. Met de transitie zal uiteindelijk, het pad worden geëffend voor het „internet der dingen” en de vierde industriële revolutie.

2.3. De interne markt is dankzij haar unieke transnationale karakter in principe uitstekend geschikt om het internet te benutten. Er zijn echter problemen met de interne markt zelf, met de aanpassing van regels, wetten en regelingen aan de digitale omgeving; niet iedereen in C-, B- en O-kringen is klaar voor het digitale tijdperk, de technologische infrastructuur van de DSM vertoont tekortkomingen en de kans op problemen als gevolg van de machtspositie van grote platforms is aanwezig.

2.4. Naast het DSM-project werkt de Commissie ook nog aan haar digitale agenda. Hierin wordt terecht de verontrustende afwezigheid van de EU in de wereldwijde hardware- en softwaresector aan de kaak gesteld, wat echter slechts zijdelings met de DSM heeft te maken. Volgens de Commissie is de prijs die moet worden betaald voor de voltooiing van de DSM erg hoog in termen van bbp en werkgelegenheid en hebben de EU en haar lidstaten thans voldoende capaciteit om alles te doen wat moet worden gedaan.

2.5. Het uitblijven van de voltooiing van de interne markt voor diensten heeft verregaande gevolgen voor de ontwikkeling van de DSM. De economieën van de lidstaten drijven in belangrijke mate op de dienstensector. Dienstverlening vindt steeds vaker plaats via het internet; vorderingen met de DSM-strategie kunnen op zich de interne markt voor diensten ten goede komen.

2.6. Regels, wetten en regelingen die zijn ontworpen voor papieren transacties en prille vormen van e-handel zijn obstakels geworden op de weg naar een digitale eengemaakte markt. Het EESC is ingenomen met het voorgestelde wetgevingsprogramma en het ambitieuze tijdpad dat is vastgesteld:

- wetgevingsvoorstellen voor eenvoudige en doeltreffende regels inzake grensoverschrijdende overeenkomsten voor consumenten en bedrijven;
- herziening van de verordening samenwerking consumentenbescherming;
- maatregelen op het gebied van pakketbezorging;

⁽¹⁾ Advies van het EESC „Gevolgen van de digitalisering voor de dienstensector en de werkgelegenheid” (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161).

- brede evaluatie ter voorbereiding van wetgevingsvoorstellen om ongefundeerde geoblocking aan te pakken;
- sectoraal onderzoek naar e-commerce, wat betreft de onlinehandel in goederen en de onlineverlening van diensten;
- wetgevingsvoorstellen voor een hervorming van het auteursrechtstelsel;
- wetgevingsvoorstellen ter vermindering van de administratieve lasten die voor bedrijven voortvloeien uit het bestaan van verschillende btw-regelingen;
- initiatieven inzake eigendom van gegevens, het vrije verkeer van gegevens (bv. tussen cloudaanbieders) en een Europese cloud;
- herziening van de e-privacyrichtlijn.

2.7. Terwijl het wetgevingsprogramma waarnaar in paragraaf 2.6 wordt verwezen klip en klaar is, zijn de beoogde maatregelen om kennis van het internet, internetvaardigheden en digitale geletterdheid in C-, B- en O-kringen te verbeteren dat allerminst.

- Bij veel burgers schort het aan digitale vaardigheden en expertise, en ook de voorstellen van de Commissie bieden hier onvoldoende soelaas. Het EESC betreurt dat de Commissie niet de nodige prioriteit geeft aan deze essentiële factor voor het welslagen van de DSM en de Europese informatiemaatschappij.
- Vaststelling van een plan voor prioritaire ICT-normen en uitbreiding van het Europese interoperabiliteitskader voor overheidsdienstverlening.
- Nieuw actieplan voor e-overheid, met een initiatief voor het beginsel dat informatie slechts eenmaal hoeft te worden verstrekt en een initiatief voor de koppeling van handelsregisters.

Al deze initiatieven samen hebben gevolgen voor burgers, kleine en middelgrote ondernemingen, publieke en private diensten en sectorgerichte toepassingen die van cruciaal belang zijn voor de voltooiing van de DSM. Deze voorstellen lijken precisie en urgentie te missen. Het EESC zal de ontwikkeling van deze initiatieven, die allemaal onder de zeggenschap van de EU en de lidstaten vallen, op de voet volgen.

2.8. Er wordt een aantal cruciale initiatieven op het gebied van infrastructuur voorgesteld:

- herziening van de satelliet- en kabelrichtlijn;
- wetgevingsvoorstellen tot hervorming van de huidige telecomcommunicatieregels;
- herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (de Commissie zal de richtlijn audiovisuele mediadiensten evalueren);
- instelling van een contractueel publiek-privaat partnerschap inzake cyberveiligheid.

Telecommunicatie en cyberveiligheid hebben duidelijk de meeste prioriteit, maar verduidelijking van de regels voor audiovisuele mediadiensten via kabel, satelliet en breedband is ook noodzakelijk.

2.9. Platforms zijn de drijvende kracht achter de DSM. De meeste leden van de C-, B- en O-kringen gebruiken ze elke dag. Ze zijn toegankelijk, gebruiksvriendelijk en vaak gratis. Hun verdere ontwikkeling is onontbeerlijk, maar er zijn twijfels:

- zij faciliteren disruptieve toepassingen die sectoren en gevestigde bedrijven op de proef stellen. Klanten profiteren ervan, maar gevestigde bedrijven trekken hun rechtsgeldigheid in twijfel;
- veel platforms hebben een dominante positie die vragen doet rijzen omtrent mogelijk misbruik van machtspositie;

- de meeste grote platforms zijn buiten de EU gevestigd, maar de EU heeft een eigen platformsector die een gelijk speelveld nodig heeft om te kunnen overleven en floreren.

Om deze redenen verwelkomt het EESC de uitgebreide analyse van de rol van platforms op de markt, met inbegrip van illegale inhoud op het internet. Om van de DSM een succes te maken, moeten platforms zich verder kunnen ontwikkelen; de speelruimte van platforms mag dus niet aan banden worden gelegd in het kader van rechtshandhaving.

2.10. Gezien het bovenstaande beschouwt het EESC de onder paragraaf 2.7 beschreven programma's als de mogelijke achilleshiel van de strategie en zou het graag een voorbehoud maken ten aanzien van platforms.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het valt niet te ontkennen dat de Europese Unie tot dusver niet heeft geprofiteerd van de enorme mogelijkheden die worden geboden door digitale technologie. Dat is grotendeels te wijten aan het feit dat de Europese markt nog steeds uit 28 nationale markten bestaat.

3.2. Sommige lidstaten houden liever vast aan hun eigen, puur nationale digitale strategie dan dat ze meewerken aan een creatieve en innovatieve digitale Europese Unie. Daarnaast hebben de Duitse en Franse ministers van Economie het idee opgevat om een gemeenschappelijk kader op te zetten waarbij met name hun beider landen zijn betrokken.

3.3. Het EESC stelt bovendien vast dat de eerste ministers van bepaalde lidstaten een brief hebben geschreven aan de voorzitter van de Raad waarin ze hun bezwaren tegen de uitvoering van de strategie ventileren. Zij vinden dat regulering alleen wenselijk is als onweerlegbaar is aangetoond dat het nodig is, en dat moet worden uitgegaan van het beginsel van slimme regelgeving en adequate effectbeoordeling. Volgens hen lijkt het geen enkele twijfel dat de digitale eengemaakte markt alleen kans van slagen heeft als innovatie, investeringen en ondernemingsgeest vooropstaan. Het EESC deelt deze mening mits ook de belangen van consumenten en werknemers in ogenschouw worden genomen.

3.4. De Commissie beschouwt deze nieuwe strategie voor de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt als het verlengstuk van de digitale strategie voor Europa van 2010. Daarin stonden 101 maatregelen waarvan er, volgens de Commissie, 72 zijn uitgevoerd en 23 naar verwachting binnen de gestelde termijnen zullen worden gerealiseerd; daarmee is de digitale eengemaakte markt echter nog niet tot stand gebracht, reden waarom een deel van deze initiatieven is terug te vinden in de onderhavige nieuwe strategie.

3.5. Tijdens de presentatie van de beleidskoers van de nieuwe Europese Commissie zei de voorzitter van de Commissie, de heer JUNKCER, dat „de totstandbrenging van een connectieve digitale interne markt tot wel 250 miljard EUR extra groei in Europa [kan] opleveren en aldus honderdduizenden nieuwe banen [kan] creëren”. Volgens de onderhavige mededeling „kan het Europese bbp met 415 miljard EUR groeien” en volgens de twee commissarissen die belast zijn met digitaal beleid kan een digitale eengemaakte markt 3,8 miljoen banen opleveren.

3.6. Het EESC is van mening dat het averechts werkt om de burgers te overdonderen met cijfers die afhankelijk van de bron binnen de Commissie aanzienlijk verschillen, maar die toch als onweerlegbare waarheid worden gepresenteerd, hoewel ze nauwelijks geloofwaardig zijn. Dergelijke uitspraken ondermijnen op den duur het vertrouwen in bewindslieden en vergroten de onverschilligheid voor de echte problemen.

3.7. De Commissie heeft tot op heden niet bewezen dat dit soort voorspellingen ook echt zijn uitgekomen. Het EESC verzoekt de huidige Commissie om aan het eind van haar mandaatsperiode de balans op te maken en deze te vergelijken met haar prognoses.

3.8. Het EESC denkt dat het niet realistisch is te geloven dat de digitale eengemaakte markt tot stand wordt gebracht tijdens de huidige mandaatsperiode van de Commissie, te meer omdat de effectbeoordelingen of de wetenschappelijke studies die dergelijke beweringen moeten onderbouwen niet zijn gepubliceerd. Het EESC is van mening dat de ramingen van de Commissie zouden moeten worden getoetst aan de studies die een aanzienlijk verlies van arbeidsplaatsen als gevolg van de digitale veranderingen voorspellen ⁽²⁾.

3.9. Volgens de Commissie kan Europa met een connectieve digitale interne markt zijn positie als wereldleider in de digitale economie behouden en Europese bedrijven wereldwijd groeimogelijkheden bieden.

⁽²⁾ Zie de voetnoot op blz. 1.

3.10. Het EESC constateert tot zijn spijt dat de ambitie van de EU die is neergelegd in de Lissabonstrategie uit het jaar 2000, nl. om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang, flink naar beneden is bijgesteld.

3.11. De Europese Unie heeft de deadline niet gehaald.

De digitale economie wordt inmiddels gedomineerd door de VS en Azië. Een vijftigtal grote Europese internetproviders moet rekening houden met 28 verschillende nationale regelingen, terwijl de zes grote providers op de Amerikaanse markt en de drie bedrijven die de Chinese markt domineren zich aan één pakket regels moeten houden. De gedachte dat een intracommunautaire digitale markt integratiebevorderend kan werken is achterhaald in een digitale wereld zonder grenzen; bovendien heeft dit grote platforms uit derde landen er niet van weerhouden om in de meeste EU-landen monopolies of oligopolies te verwerven.

3.12. Het EESC blijft hopen dat de EU haar achterstand nog kan inhalen en dat de strategie voor een digitale eengemaakte markt in Europa de sector nieuw leven kan inblazen, mits er sprake is van een creatieve — en niet alleen consumptieve — digitale Unie, de geesten in de samenleving rijp kan maken voor onderwijs aan jonge kinderen in en verantwoord gebruik van digitale vaardigheden, de digitale kloof kan helpen dichten, de toegankelijkheid voor iedereen (inclusief gehandicapten) kan waarborgen en publiek-private investeringen in onderwijs, beroepsonderwijs en onderzoek kan bevorderen.

3.13. Met het oog hierop moet de EU haar krachten bundelen om publieke en particuliere partners in de 28 lidstaten tot actie te bewegen en deze actie te coördineren. Anders bestaat het gevaar dat zij slechts toeschouwer blijft van de snelle ontwikkelingen die zich regelmatig voordoen in de digitale economie, bijvoorbeeld op het gebied van mobiele applicaties (waarvan het aantal in een paar jaar tijd explosief is gestegen), cloudcomputing, „big data” of strategische uitdagingen op het punt van enorme digitale platforms die onmisbaar zijn geworden voor de toegang tot het internet. Bij de discussie over de strategie voor een digitale eengemaakte markt moeten alle belanghebbende partijen worden betrokken en moet, met het oog op een inclusieve samenleving, rekening worden gehouden met de bescherming van de basisrechten van burgers, consumenten, werknemers en gehandicapten.

3.14. Het EESC kan niet anders dan constateren dat de strategie voor een digitale eengemaakte markt totaal geen sociale dimensie bevat. De effecten van de digitalisering op de werkgelegenheid en de problemen als gevolg daarvan blijven grotendeels buiten beeld, terwijl de voortdurende ontwikkeling van diensten en bedrijfsmodellen toch ingrijpende gevolgen heeft op de werkvloer; de invloed op de aard van het werk en de structuur van ondernemingen is enorm en het risico bestaat dat collectieve arbeidsovereenkomsten op de schop gaan. Met het oog hierop moeten de in het Verdrag vastgestelde procedures voor de sociale dialoog en de horizontale sociale clausule een plaats krijgen in de strategie voor een eengemaakte Europese markt. In zijn advies CCMI/136 over de gevolgen van digitalisering voor de dienstensector en de werkgelegenheid in het kader van industriële reconversie heeft het EESC een reeks aanbevelingen geformuleerd om te voorkomen dat de digitale ontwikkelingen de doeltreffendheid van de bestaande beroepsopleidingen, de bescherming van de werkgelegenheid, de sociale zekerheid en het belastingstelsel ondermijnen. Het EESC vindt dat de sociale dimensie, met al haar gevolgen voor de werkgelegenheid, de vierde pijler van de strategie voor een Europese digitale eengemaakte markt zou moeten zijn.

3.15. Een ander terrein waarop de EU zich kan doen gelden is dat van de *big data*, waar technische normen voor gegevensverzameling en -verwerking nog moeten worden uitgevonden. Om dit te bereiken, moeten de verschillende nationale regelingen worden gebundeld in een samenhangend Europees kader dat zich, dankzij een intelligent beleid op het gebied van gegevensverwerking, onderscheidt door een evenwichtige koppeling tussen economische belangen en bescherming van de privacy op verschillende terreinen waaronder de medische sector, volksgezondheid, persoonsgebonden dienstverlening en levensmiddelen.

3.16. De Europese Unie, die gewend is aan discussies over technische normen tussen de lidstaten, kan gebruikmaken van haar ervaring op dit gebied om een Europees beleid voor gegevensbescherming op te zetten dat gebaseerd is op een gedegen rechtskader, en om zelf de normen voor de bescherming van persoonsgegevens (Swift) te blijven bepalen teneinde te voorkomen dat deze worden opgelegd door andere actoren.

3.17. Verder valt op dat het evenwicht tussen mannen en vrouwen in de digitale sector ver te zoeken is en dat ICT-medewerkers hoofdzakelijk mannen zijn. Gezien het grote aantal onvervulde vacatures in de ICT-sector zouden de Europese Unie en haar lidstaten een campagne moeten voeren om meer vrouwelijke kandidaten warm te maken voor een baan in de digitale sector.

3.18. In haar verslag „Golden growth: Restoring the lustre of the European economic model” heeft de Wereldbank de Europese Unie in 6 blokken opgedeeld om op basis van digitale indicatoren de grote verschillen tussen lidstaten op het gebied van de ontwikkeling van digitale technologieën, vaardigheden en toepassingen, evenals van elektronische handel, onder de aandacht te brengen. Het EESC verzoekt de Commissie om goed rekening te houden met deze verschillen wanneer zij de prioritaire acties van haar werkprogramma gaat vaststellen.

3.19. Tot slot neemt het EESC kennis van de uitspraak van de Commissie dat er, bovenop de 21,4 miljard van de EU, via het Europees Fonds voor strategische investeringen steun wordt uitgetrokken voor een groot aantal uiteenlopende digitale projecten en dat de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds significante aanvullende financieringsmogelijkheden bieden. Het EESC is ingenomen met het feit dat de Commissie samenwerkt met de EIB, de projectleiders en de lidstaten om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen volledig worden gebruikt, maar vraagt zich af waarom de EU-middelen die aan de lidstaten zijn toegewezen grotendeels onderbenut zijn gebleven. Het EESC verzoekt om een analyse hiervan om een effectief en efficiënt gebruik in de toekomst te waarborgen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Betere toegang tot digitale goederen en diensten voor consumenten en bedrijven in heel Europa*

4.1.1. *Wetgevingsvoorstellen voor eenvoudige en doeltreffende regels inzake grensoverschrijdende overeenkomsten voor consumenten en bedrijven*

Dit is een ambitieus, maar wenselijk initiatief, vooropgesteld dat het haalbaar is. Grensoverschrijdende handel — via het internet of anderszins — zal niettemin een uitdaging blijven voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor particulieren vanwege taal- en culturele problemen. Door rechtvaardige en eenvoudige standaardcontracten op te stellen in alle EU-talen wordt alvast één belangrijk obstakel uit de weg geruimd, maar andere obstakels — zoals bezorgdheid omtrent de veiligheid van al dan niet grensoverschrijdende internethandel — zullen blijven bestaan. Met het oog hierop is het initiatief inzake cyberveiligheid toe te juichen.

Het EESC verwacht dat alle voorstellen tot ontwikkeling van de strategie voor de digitale eengemaakte markt in Europa een hoog niveau van consumentenbescherming garanderen en in geen enkele lidstaat leiden tot een verlaging van het beschermingsniveau.

Sociale partners maken zich bovendien zorgen dat grensoverschrijdende internethandel bestaande nationale bedrijven de das om kan doen. Daarom zou het een goede zaak zijn als in de strategie ook aandacht zou worden besteed aan de sociale dimensie.

4.1.2. *Herziening van de verordening samenwerking consumentenbescherming*

Effectieve samenwerking is duidelijk een sine qua non voor doeltreffende grensoverschrijdende consumentenbescherming. Procedures voor een tijdige schadevergoeding en verhaal mogelijkheden kunnen weleens van essentieel belang zijn voor de acceptatie van grensoverschrijdende internethandel.

Alle mogelijke moeite moet worden gedaan om de regeldruk voor kleine en middelgrote ondernemingen te verminderen.

Het EESC vindt dat de Commissie:

- ervoor zou moeten zorgen dat consumenten onder billijke en redelijke voorwaarden op rechtmatige wijze toegang hebben tot grensoverschrijdende inhoud;
- zou moeten nagaan in welke mate consumenten online worden gediscrimineerd op basis van het land waar zij wonen en wat de gevolgen hiervan zijn voor de economie en de consument, en de nodige maatregelen zou moeten voorstellen om eventuele discriminatie tegen te gaan;
- de tenuitvoerlegging en handhaving van consumentenrechten zou moeten evalueren, zou moeten aangeven hoe consumentenrechten van toepassing zijn op digitale producten, en ervoor zou moeten zorgen dat consumenten en bedrijven zich bewust zijn van hun rechten en erop vertrouwen dat deze rechten worden gehandhaafd.

4.1.3. Maatregelen op het gebied van pakketbezorging

Een snelle bezorging van pakketten is cruciaal voor de klanttevredenheid bij binnenlandse e-handel en functioneert goed. Het is logisch dat dit ook het uitgangspunt moet zijn bij grensoverschrijdende e-handel, maar het Comité constateert dat grote internationale pakketdiensten reeds actief zijn in Europa.

4.1.4. Brede evaluatie ter voorbereiding van wetgevingsvoorstellen om ongefundeerde geoblocking aan te pakken ⁽³⁾

Dit is van toepassing op zowel internethandel als audiovisuele diensten. Wie op het internet naar goederen en diensten zoekt, krijgt zelden resultaten buiten zijn geografische gebied te zien. Maar als alle resultaten voor de hele EU zouden worden weergegeven, zou het aanbod overweldigend zijn.

Feit is dat de zoekmachine kan worden ingesteld op ongeacht welk geografisch gebied. Een probleem is echter dat klanten uit het ene gebied een andere prijs te zien krijgen dan klanten uit het andere gebied, zoals onlangs is gebleken in de zaak Disneyland Parijs. Het EESC is voorstander van maatregelen die ervoor zorgen dat grensoverschrijdende handel op een gelijk speelveld plaatsvindt, zodat consumenten worden beschermd. Een ander probleem is dat websites in bepaalde gevallen buiten de landsgrenzen eenvoudigweg niet toegankelijk zijn.

Bij het blokkeren van audiovisuele diensten kan het gaan om: a) het beperken van externe toegang voor reizende staatsburgers die thuis het recht op toegang tot bepaalde diensten hebben, en b) het beperken van externe toegang voor niet-staatsburgers die op basis van hun EU-burgerschap het recht op toegang eisen. In het eerste geval raadt het EESC aan om digitale identiteiten te introduceren die toegang mogelijk maken. In het tweede geval is het EESC zich ervan bewust dat geoblocking meestal heeft te maken met hetzij beperkingen van rechten, hetzij commerciële overwegingen. Een gestroomlijnd rechtskader zou hierbij van nut kunnen zijn, maar er moet worden gewaakt voor ondermijning van bedrijfsmodellen voor reclame en marketing.

4.1.5. Sectoraal onderzoek naar e-commerce, wat betreft de onlinehandel in goederen en de onlineverlening van diensten

Het EESC is voorstander van markttoezicht door mededingingsautoriteiten en van strenge sancties tegen misbruik van machtsposities. Tegelijkertijd constateert het EESC dat grote bedrijven de aanjagers zijn geweest van technologie en de digitale economie, waarvan de economie en de hele samenleving hebben geprofiteerd. Daarom raadt het EESC ten eerste aan om het beoogde onderzoek uitsluitend te baseren op de gevestigde beginselen van het handels- en mededingingsrecht.

4.1.6. Wetgevingsvoorstellen voor een hervorming van het auteursrechtstelsel

Het EESC staat achter deze voorstellen mits de verschillende bedrijfsmodellen levensvatbaar blijven en de intellectuele-eigendomsrechten geëerbiedigd worden.

4.1.7. Herziening van de Satelliet- en kabelrichtlijn

Deze richtlijn betreft de coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en aanverwante rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel. Het Comité vindt ook dat de richtlijn moet worden herzien, zowel met het oog op de wetgevingsvoorstellen die paragraaf 4.1.6 worden genoemd als in verband met de grondige wijzigingen die zich voordoen in deze sector.

4.1.8. Wetgevingsvoorstellen ter vermindering van de administratieve lasten die voor bedrijven voortvloeien uit het bestaan van verschillende btw-regelingen

Het succes van de strategie voor de digitale eengemaakte markt staat of valt met de belastingregels voor digitale technologie; het is immers duidelijk dat de Europese en nationale belastingwetten niet zijn afgestemd op de realiteit van de digitale economie en tot belastingontduiking en oneerlijke concurrentie leiden. Het EESC kan zich vinden in het voorstel van de Commissie met betrekking tot btw (waarbij wordt uitgegaan van de plaats waar de klant is gevestigd in plaats van waar de dienstverlener is gevestigd) en het beginsel van directe belastingheffing, d.w.z. dat de winst wordt belast op de plaats waar de waarde wordt gecreëerd. Het EESC staat ook achter het voornemen van de Commissie om de bureaucratische rompslomp voor bedrijven als gevolg van verschillen in btw-stelsels te verminderen. Wat punt (iv) betreft is het wellicht eenvoudiger om de vrijstelling uit te breiden tot transacties binnen de Unie.

⁽³⁾ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36).

4.2. Randvoorwaarden die bevorderlijk zijn voor digitale netwerken en diensten

4.2.1. Wetgevingsvoorstellen tot hervorming van de huidige telecomunicatieregels

Het grote verschil tussen Europa, Azië en de Verenigde Staten op het gebied van telecommunicatie is de fragmentatie van de Europese markt. Om organisaties op te kunnen zetten die de investerings- en onderzoekscapaciteit hebben die nodig is om wereldwijd te kunnen concurreren, moet bij een herziening ook worden gekeken naar de capaciteit van de tier 1- en tier 2-internetproviders, gezien de exponentiële groei van het digitale verkeer. Bij de herziening moet ook worden getracht een evenwichtige oplossing voor de kwestie van netneutraliteit te vinden. Voor zover audiovisuele media gebruikmaken en blijven maken van het internet, moeten telecommunicatie-exploitanten de vrijheid hebben om de kwaliteit en de snelheid te leveren die de gebruiker verwacht.

Het Comité is verheugd dat de Commissie in haar voorstellen voortdurend de nadruk legt op consumentenbescherming en streeft naar minder fragmentatie en meer harmonisatie.

4.2.2. Herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten

Er bestaan duidelijk grote verschillen tussen de regelgeving voor zendgemachtigde organisaties en voor dienstverleners die niet onder de richtlijn vallen. De grenzen worden verder vervaagd door de heruitzending van reguliere uitzendingen via breedband en de talloze websites die „video on demand” aanbieden, de hordes nieuwsbloggers en de digitale dimensie die de meeste kranten erbij hebben gekregen.

Toch betwijfelt de Commissie of het wenselijk is om alle diensten op dezelfde manier te willen reguleren. Lineaire uitzendingen moeten aan normen voldoen vanwege de openbare dienstverplichtingen en omdat de keuze voor de kijker beperkt is. De toegang tot breedbandwebsites ligt in handen van de kijker, evenals ouderlijk toezicht. Gezien de snelle ontwikkelingen in de sector zijn een snelle, doch evenwichtige herziening en aanpassingen geboden.

4.2.3. Uitgebreide analyse van de rol van platforms op de markt, met inbegrip van illegale inhoud op het internet

Het is duidelijk dat de digitale agenda van de EU in grote mate afhangt van en wordt aangestuurd door platforms, zoals ook het geval is in andere delen van de wereld. Het succes van de grootste platforms heeft ze een dominante positie bezorgd en van die positie mag geen misbruik worden gemaakt. Het EESC verzoekt de Commissie echter met klem om de verrichtingen van deze bedrijven niet te hinderen enkel en alleen omdat het grote en succesvolle bedrijven zijn. Als zij dat wel doet, dan bestaat de kans dat de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt in Europa vertraging oploopt.

Afgezien daarvan zijn de vijf, door de Commissie voorgestelde actiepunten redelijk en zinnig. Zij kunnen het praktisch nut van platforms op de digitale eengemaakte markt vergroten. Het is van groot belang dat de Commissie voor een evenwichtige aanpak kiest en de legitieme commerciële belangen van de platforms niet uit het oog verliest.

4.2.4. Herziening van de e-Privacy-richtlijn

Het EESC onderschrijft deze aanpak van de bescherming van persoonsgegevens. Het EESC is er niet van overtuigd dat de huidige status van het „recht om te worden vergeten” houdbaar is op lange termijn omdat de huidige interpretatie ervan door de EU te ruim is en omdat het technisch moeilijk is om dit recht op het wereldwijde web te handhaven. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om dit „recht” op bescherming van de zwakken strakker te omlijnen, zodat het internationaal wordt aanvaard.

4.2.5. Instelling van een contractueel publiek-privaat partnerschap inzake cyberveiligheid

In de digitale economie kennen de verschillende onderdelen van de waardeketen geen grenzen en overstijgen zij de nationale dimensie, wat bijdraagt tot de verspreiding van cybercriminaliteit. Het EESC constateert met genoegen dat de strategie voor een digitale eengemaakte markt voorziet in een partnerschap met het bedrijfsleven op het gebied van cyberveiligheid in de zin dat er uiteindelijk een cultuur van risicobeheer en een efficiënte informatiestroom ontstaat, waar al lang aan wordt gewerkt.

Er is één aspect van cybercriminaliteit dat de Commissie niet aan de orde heeft gesteld: informatie- en telecommunicatietechnologie biedt mogelijkheden voor cybertoezicht die kunnen worden misbruikt om data- en persoonlijke communicatie ten koste van de individuele vrijheid in de gaten te houden, of die zelfs kunnen worden gebruikt om landen en hun regeringen te bespioneren. Het EESC vindt het dan ook noodzakelijk dat er regelingen worden getroffen om informatie te delen en de opsporings- en interventiecapaciteit op EU-niveau te vergroten.

De Commissie geeft niet aan wat de reikwijdte, de verwachte resultaten of de structuur (één of meerdere partners) van het voorgestelde partnerschap zijn. Het Comité wijst ook op de omvang van de huidige marktinvesteringen in cyberveiligheid. Om deze twee redenen kan het Comité geen commentaar leveren op dit voorstel totdat er meer bekend is.

4.3. Een maximaal groeipotentieel voor de digitale economie

4.3.1. Initiatieven inzake eigendom van gegevens, het vrije verkeer van gegevens (bv. tussen cloudaanbieders) en een Europese cloud

Het EESC is zich bewust van een conflict op het gebied van „big data” tussen de veiligheid van persoonlijke gegevens en de noodzaak om grote hoeveelheden persoonsgegevens te analyseren voor economische, sociale en medische doeleinden. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de geplande herziening te gebruiken om dit conflict uit de wereld te helpen.

4.3.2. Vaststelling van een plan voor prioritaire ICT-normen en uitbreiding van het Europese interoperabiliteitskader voor overheidsdienstverlening

Het EESC steunt dit initiatief. Hoewel er in internationaal verband een zekere mate van standaardisering van hardware en softwaresystemen is bereikt, biedt de standaardisering en interoperabiliteit op sectoraal niveau en van toepassingen en apps duidelijk nog volop kansen, waardoor de digitale eengemaakte markt enorm veel aan waarde en relevantie kan winnen.

4.3.3. Nieuw actieplan voor e-overheid, met een initiatief voor het beginsel dat informatie slechts eenmaal hoeft te worden verstrekt en een initiatief voor de koppeling van handelsregisters

De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor e-overheid. Er zijn voortrekkers en achterblijvers. Het is een essentiële voorwaarde voor een digitale eengemaakte markt dat er stappen worden gezet in de richting van een optimaal functionerende e-overheid.

4.3.4. Digitale vaardigheden en expertise

De Commissie heeft geen wetgevingsprogramma voor digitale vaardigheden en expertise gepland en laat deze kwestie over aan de lidstaten. Het EESC is teleurgesteld dat er geen nieuwe initiatieven zijn op dit gebied. Het Comité had minstens een mededeling van de Commissie verwacht met normen en goede praktijken. Bovendien moet de nadruk worden gelegd op geletterdheid en rekenkundige onderlegdheid omdat dit essentiële onderdelen zijn van het pakket digitale vaardigheden.

De mededeling die het EESC voor ogen heeft zou een plan van aanpak moeten bevatten voor de verschillende levensfasen, evenals algemene voorstellen voor levenslang leren. Dit plan zou op vier doelgroepen moeten zijn gericht: leerlingen, werknemers, gepensioneerden en gehandicapten:

A LEERLINGEN

A1 Basisonderwijs — basisvaardigheden

A2 Middelbaar onderwijs — 2 pakketten

- Pakket „algemene vaardigheden”, dat leerlingen in staat stelt om zonder problemen te leven en te werken in de informatiemaatschappij.
- Pakket „speciale digitale vaardigheden” voor leerlingen die het potentieel hebben om in de ICT-sector te gaan werken en de vaardigheidskloof kunnen dichten. In verband hiermee moet meer moeite worden gedaan om een beter genderevenwicht tot stand te brengen.

A1&2 Zowel in het basisonderwijs als in het middelbaar onderwijs is het belangrijk om het verantwoorde gebruik van digitale vaardigheden te ontwikkelen.

A3 Hoger onderwijs — 2 pakketten

- Vaardigheden die verband houden met het beoogde beroep en die onderdeel zijn van het lesprogramma en de examinering voor vakken als techniek, wiskunde en biotechnologie.
- Geavanceerd technologisch onderwijs dat studenten opleidt voor vacatures in de technologiesector.

B WERKNEMERS

- B1 Werkgerelateerde, door werkgevers aangeboden opleidingen waarin de nadruk steeds ligt op bijscholing en voortdurende professionele ontwikkeling om de verworven vaardigheden te behouden.
- B2 Vakopleidingen voor werklozen, te organiseren door de overheid via de desbetreffende instanties.

C GEPENSIONEERDEN

- C1 Vaardigheden voor de informatiemaatschappij: cursussen voor iedereen die in zijn leven en werk niet of nauwelijks te maken heeft gehad met de informatiemaatschappij.
- C2 Speciale programma's voor mensen die zich onzeker voelen in de informatiemaatschappij.

D GEHANDICAPTEN

Ondersteuning in elk stadium om gehandicapten in contact te brengen en te houden met de informatiemaatschappij, zelfs wanneer de handicap ernstiger wordt.

Uit de mededeling van de Commissie blijkt duidelijk dat er in elke leeftijdsgroep en in elke regio grote verschillen in vaardigheden bestaan. Het Comité is van mening dat er alleen door middel van een gestructureerd en gecontroleerd programma in elke lidstaat voor kan worden gezorgd dat niemand, of bijna niemand, wordt uitgesloten van de informatiemaatschappij en de digitale eengemaakte markt. Het EESC heeft herhaaldelijk gepleit voor doortastende maatregelen op het gebied van vaardigheden. Het is tijd dat de Commissie, in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt, in actie komt.

Brussel, 9 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020)

(COM(2015) 285 final)

(2016/C 071/12)

Rapporteur: Brenda KING

De Europese Commissie heeft op 6 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020)“

(COM(2015) 285 final).

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 10 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 176 stemmen vóór en 3 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de doelstellingen van het EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020) ⁽¹⁾: „bestrijden en voorkomen [...] met volledige inachtneming en bescherming van de mensenrechten van migranten” en „de achterliggende oorzaken van onregelmatige migratie aan te pakken”. Het EESC herinnert eraan dat vluchtelingen op grond van het VN-Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 een speciale status genieten.

1.2. Het EESC steunt de in het actieplan opgenomen maatregelen om georganiseerde criminele netwerken door middel van inlichtingengestuurd en financieel onderzoek te ontwrichten, een einde te maken aan het witwassen van geld en beslag te leggen op de bezittingen die uit illegale activiteiten zijn verkregen. Wel vindt het dat er beslist een evenwichtigere en alomvattende aanpak gehanteerd moet worden; er moet nauwkeurig worden aangegeven hoe de EU bescherming en bijstand zal verlenen aan mensen die gesmokkeld worden.

1.3. Naar aanleiding van de uitspraak van de Europese Commissie in de mededeling dat „smokkelnetwerken kunnen worden verzwakt door ervoor te zorgen dat minder mensen van hun diensten gebruikmaken” merkt het EESC op dat het VN-bureau voor drugs- en misdaadbestrijding heeft gesteld dat het „thans voor veel mensen in verarmde landen of gebieden die door gewapende conflicten en politieke instabiliteit worden getroffen, moeilijk, zo niet onmogelijk is om een visum voor het Schengengebied te krijgen. Sommige mensen en groepen hebben uit winstbejag van deze situatie geprofiteerd en lucratieve ondernemingen opgezet om te voldoen aan de vraag van mensen die de grens willen oversteken” ⁽²⁾. Het EESC beveelt dan ook aan dat er preventieve maatregelen worden getroffen om gehoor te geven aan het verzoek van de secretaris-generaal van de VN aan de EU om „te overwegen om vluchtelingen en migranten meer legale en veilige routes naar Europa te bieden, om te voorkomen dat zij aan criminele netwerken worden overgelaten en hachelijke reizen ondernemen”. Deze uitspraken sluiten aan bij tal van eerdere adviezen die het EESC over migratie heeft uitgebracht.

1.4. Het EESC onderschrijft dat het principe van gedeelde solidariteit en verantwoordelijkheid moet worden toegepast om tot een evenwichtigere verdeling van de asielaanvragen tussen de lidstaten te komen. De Overeenkomst van Dublin zou aangepast moeten worden om dit inclusievere systeem tot uiting te laten komen en het Akkoord van Schengen te beschermen.

⁽¹⁾ COM(2015) 285 final.

⁽²⁾ Aldus Martina Hanke, vertegenwoordigster van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) in haar toespraak tijdens de openbare hoorzitting van het EESC over migrantensmokkel, Brussel, 12 oktober 2015.

1.5. Het EESC schaart zich dan ook achter de waarschuwing van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker aan de lidstaten dat zij de migrantencrisis niet moeten aangrijpen om het Akkoord van Schengen te ontmantelen⁽³⁾. Het EESC verzoekt de Commissie om deze ontwikkelingen aandachtig in het oog te houden en ervoor te zorgen dat de normale situatie spoedig wordt hersteld.

1.6. Het EESC zou voorts graag zien dat het Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) ruimere bevoegdheden krijgt om zich van zijn taken te kunnen kwijten, met name waar het gaat om zijn operationele steunactiviteiten en gezamenlijke asielondersteuningsteams in lidstaten die speciale hulp of noodhulp behoeven. Het is van essentieel belang dat de Unie zich sterk maakt voor een harmonieuzer, coherenter, onafhankelijker en flexibeler gebruik van humanitaire visa in de lidstaten, zoals is vastgelegd in de Visumcode.

1.7. Het EESC is verheugd over het recente voorstel van de Commissie om maatregelen te nemen om „de externe dimensie van de vluchtelingencrisis” aan te pakken⁽⁴⁾, met inbegrip van het opzetten van een noodtrustfonds voor Afrika. Met dit laatste voorstel lijkt te worden erkend dat bij het aanpakken van de achterliggende oorzaken van migratie niet alleen moet worden gekeken naar binnenlandse zaken en veiligheid, maar ook naar andere beleidsgebieden, zoals handel, ontwikkeling, buitenlandse zaken en integratie. Dit is ook conform het beginsel van beleidscoherentie in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de EU.

1.8. Om de achterliggende sociaaleconomische oorzaken van migrantensmokkel aan te pakken zou de agenda voor duurzame ontwikkeling als langetermijnoplossing gebruikt moeten worden. Het EESC herinnert de EU-lidstaten aan hun toezegging om 0,7 % van hun bruto nationaal inkomen (bni) uit te trekken voor ontwikkelingssteun. Nu sommige lidstaten hun officiële ontwikkelingshulp verlagen wordt deze toezegging vaak niet nagekomen.

1.9. Gezien de uitdagingen waar Europa voor staat, zoals de trage groei, de vergrijzing en afname van de bevolking en de tekorten aan arbeidskrachten, is het ook belangrijk om het migratiebeleid van de EU te koppelen aan maatregelen inzake arbeidsmigratie en -integratie als onderdeel van het Europese arbeidsmarktbeleid, gezien de duidelijke bewijzen dat migratie een cruciale rol bij het economisch herstel en de economische ontwikkeling van Europa speelt.

1.10. Het EESC is het ermee eens dat het terugkeerbeleid van de EU voor verbetering vatbaar is en herinnert de Commissie eraan dat het er vele malen voor heeft gepleit dat de mensenrechten van asielzoekers te allen tijde in acht genomen worden.

1.11. Het EESC roept de vertegenwoordigers van de EU-instellingen en de nationale regeringen op om rekening te houden met het feit dat de sociale partners en het maatschappelijk middenveld het Europese migratiebeleid een belangrijke sociale dimensie en meerwaarde verschaffen.

1.12. Het EESC zou graag zien dat er meer aandacht uitgaat naar de systematische financiering van maatschappelijke organisaties die migranten op hun weg naar veiligheid essentiële bijstand verlenen en hun integratie ondersteunen; vaak vangen zij hiermee het gebrek aan institutionele capaciteit op. Het EESC is voorstander van de aanpak waarbij maatschappelijke organisaties erkend worden voor de bijdrage die ze leveren aan het inzichtelijker maken van de problematiek van migrantensmokkel en voor de rol die ze vervullen als tussenschakel in de hulpverlening aan mensen in situaties waarin noch de nationale staten, noch de EU in staat zijn om op te treden.

2. Achtergrond

2.1. In de op 13 mei 2015 aangenomen Europese migratieagenda⁽⁵⁾ zijn de door de Commissie te nemen spoedmaatregelen ter beheersing van de crisissituatie in het Middellandse Zeegebied uiteengezet en wordt prioriteit gegeven aan de bestrijding van migrantensmokkel „om uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en onregelmatige migratie minder aantrekkelijk te maken”.

2.2. Sindsdien hebben zich door de grote toestroom van asielzoekers snelle veranderingen voorgedaan en er is inmiddels sprake van een uitzonderlijke situatie, met als gevolg dat de Europese Commissie resoluut is opgetreden en op 9 september 2015 met een uitgebreid pakket voorstellen is gekomen om de vluchtelingencrisis het hoofd te bieden.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president/announcements/call-collective-courage_en.

⁽⁴⁾ Vluchtelingencrisis: Europese Commissie treedt doortastend op — Straatsburg, 9 september 2015.

⁽⁵⁾ COM(2015) 240 final.

2.3. Reden voor de Commissievoorstellen ⁽⁶⁾ is dat de migratiedruk in het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied sterk is opgelopen. Volgens gegevens van Frontex vonden van 1 januari tot 30 augustus 2015 de meeste onregelmatige grensoverschrijdingen naar de EU (99 % van het totaal) plaats langs de routes door het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan. Frontex laat ook weten dat in 2015 meer dan 30 % van de onregelmatige grensoverschrijdingen plaatsheeft via de Westelijke Balkanroute. Het gaat hier om een stroom van ca. 500 000 asielzoekers, die een enorme druk op de landen aan de buitengrenzen van de EU uitoefent ⁽⁷⁾. De via de centrale Middellandse Zeeroute binnengekomen migranten zijn voor het merendeel Syriërs en Eritreeërs. Hun asielaanvragen worden volgens Eurostatgegevens in meer dan driekwart van de gevallen ingewilligd. De meeste via de oostelijke Middellandse Zeeroute en de Westelijke Balkanroute binnengekomen migranten zijn afkomstig uit Syrië en Afghanistan. Dit is in overeenstemming met de verklaring van het UNODC dat meer dan 80 % van de mensen die Europa dit jaar via zee bereiken, afkomstig is uit een van de tien landen ter wereld waar de meeste vluchtelingen vandaan komen ⁽⁸⁾.

2.4. Volgens de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) waren er op 4 oktober 2015 4 185 302 Syrische vluchtelingen geregistreerd. Hieronder vallen ook de 2,1 miljoen Syriërs die door Egypte, Irak, Jordanië en Libanon zijn geregistreerd, de 1,9 Syriërs die door de Turkse regering zijn geregistreerd en de ruim 26 700 Syrische vluchtelingen die in Noord-Afrika zijn geregistreerd ⁽⁹⁾.

2.5. Nu het conflict in Syrië bijna vijf jaar oud is blijkt uit een studie van de UNHCR dat de levensomstandigheden van Syrische vluchtelingen in Jordanië snel verslechteren. Een groot aantal van hen glijd af naar bittere armoede als gevolg van de omvang van de crisis en het gebrek aan steun van de internationale gemeenschap, die slechts 37 % opbrengt van de noodhulp die de Syriërs volgens de UNHCR nodig hebben. De UNHCR stelt dat mensen naar Europa zullen blijven komen zolang er onvoldoende geld is om de infrastructuurvoorzieningen van (aan de EU grenzende) gastlanden en het leven en de vooruitzichten van hun vluchtelingenpopulaties te verbeteren. Veruit de meeste vluchtelingen zijn te arm om de vluchtelingenkampen te verlaten, maar zij die dat wel kunnen nemen hun toevlucht tot de diensten van smokkelaars.

2.6. In haar voorstel voor een besluit van de Raad van 9 september 2015 ⁽¹⁰⁾ geeft de Commissie aan de ontwikkeling van de migrantenstromen te zullen blijven volgen; dit geldt ook voor de situatie in het oosten van Oekraïne, mocht deze verslechteren.

2.7. Deze uitzonderlijke vluchtelingen crisis komt op een moment waarop de economische situatie in de EU haar weerslag heeft op het reactievermogen en de paraatheid van sommige lidstaten, met name de lidstaten aan de buitengrenzen, om in overeenstemming met het Verdrag van Genève humanitaire diensten te verstrekken ⁽¹¹⁾. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties die diensten verlenen aan asielzoekers, getroffen door bezuinigingsmaatregelen. Sommige lidstaten hebben hierop gereageerd met scherpere grenscontroles, terwijl andere lidstaten wetten hebben ingevoerd om asielzoekers die de grenzen van het Schengen gebied passeren, vast te zetten en te straffen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC hamert op zijn boodschap aan alle besluitvormingsorganen: de EU moet als een echte unie optreden door gemeenschappelijke regels vast te stellen, te eerbiedigen en toe te passen. De nieuwe fase in het Europees immigratiebeleid dient strategisch van opzet te zijn, met een visie voor de middellange en lange termijn, en erop gericht te zijn om op holistische en globale wijze voor open en flexibele wettelijke toegangskanalen te zorgen ⁽¹²⁾. Gezien de huidige crisis is hiervoor een gemeenschappelijke aanpak van het beheer van de buitengrenzen vereist, waarbij de Commissie en de Europese agentschappen worden gemachtigd en voldoende financiële middelen krijgen toegewezen om operationele taken te vervullen.

⁽⁶⁾ COM(2015) 451 final.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 6.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁹⁾ <http://data.unhcr.org>.

⁽¹⁰⁾ Persbericht „Vluchtelingen crisis: Europese Commissie treedt doortastend op”, (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_nl.htm).

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/>.

⁽¹²⁾ Verkennend advies van het EESC over het Europees migratiebeleid, algemeen rapporteur: Giuseppe Iuliano (PB C 458 van 19.12.2014, blz. 7).

3.2. Het Comité wenst een bijdrage te leveren met strategische voorstellen, waarbij het zich ook baseert op eerdere adviezen over zaken die verband houden met migratie⁽¹³⁾. De **sociale partners en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de sociale dialoog** dienen betrokken te worden bij het hele proces van overleg dat aan de volgende fase van het **Europese migratiebeleid** voorafgaat. **Alleen als de „sociale dimensie” centraal staat** kan dit beleid een meerwaarde hebben, proportioneel zijn en zoden aan de dijk zetten.

3.3. Het EESC pleit ervoor dat in dit verband zorgvuldig rekening wordt gehouden met de **demografische situatie en de vergrijzing van de bevolking en de arbeidsmarkt** in de lidstaten. In zijn verkennend advies uit 2011⁽¹⁴⁾ over de **rol van immigratie in de context van de vergrijzing in Europa** benadrukte het EESC dat er een toename nodig is van de immigratie van werknemers en hun gezinnen uit derde landen. De EU heeft **open en flexibele wetgeving** nodig die arbeidsmigratie via legale en transparante weg mogelijk maakt, zowel voor hoog- en middelhoogopgeleide als voor lagergeschoolde werknemers, waarbij de lidstaten wel de vrijheid behouden om te bepalen hoeveel migranten ze toelaten. Tegelijkertijd wordt onderkend dat immigratie niet het enige antwoord is op de arbeidsmarkttekorten. Lidstaten kunnen andere, geschiktere oplossingen overwegen.

3.4. Nu het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens gewezen hebben op de inherente zwakheden van de Dublinverordening, beveelt het EESC sterk aan om deze te herzien. Doordat de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de vluchtelingenstatus bij het land van binnenkomst is neergelegd, zijn de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU overbelast geraakt.

3.5. Voorts is het volgens het EESC zeer zorgwekkend dat het Akkoord van Schengen momenteel ondermijnd wordt. Het gaat hierbij immers om een van de grootste successen van de EU, waar haar burgers van profiteren. Het EESC betreurt het dat sommige lidstaten besloten hebben of van plan zijn om binnen het Schengengebied weer grenscontroles in te voeren en verzoekt de Commissie deze ontwikkelingen aandachtig in het oog te houden en ervoor te zorgen dat de normale situatie spoedig wordt hersteld.

3.6. De Commissie verklaart in haar mededeling dat het actieplan moet worden gezien in de bredere context van de inspanningen van de EU om de achterliggende oorzaken van onregelmatige migratie aan te pakken, en heeft het in de zin daarna over het opzetten van een operatie waarbij de door de smokkelaars gebruikte vaartuigen systematisch opgespoord, onderschept en buiten gebruik gesteld worden. Het hebben van toegang tot een vaartuig is volgens het EESC allesbehalve een diepere oorzaak van onregelmatige migratie. Als alle aandacht uitgaat naar het in beslag nemen van schepen, zullen de gevaren voor migranten juist groter worden omdat smokkelaars dan de goedkoopste en gevaarlijkste vaartuigen zullen inzetten.

3.7. Het EESC beveelt aan dat de ondoeltreffendheid van de ontwikkelingshulp aan de landen van herkomst van de migranten wordt verholpen en dat de EU-lidstaten hun toezegging om 0,7 % van hun bni aan ontwikkelingshulp te besteden, gestand doen. Bovendien zou de EU ervoor moeten zorgen dat ander relevant beleid, zoals het internationale handelsbeleid, het landbouwbeleid, het energiebeleid en het buitenlands beleid, positieve gevolgen hebben voor de sociale en economische stabiliteit en ontwikkeling van de herkomstlanden, conform het beginsel van beleidscoherentie in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de EU.

3.8. Het EESC erkent dat de hulp van de EU-lidstaten en de bijstand van de EU hun doel alleen kunnen bereiken in een veilige samenleving waar geen oorlog heerst of sprake is van grote veiligheidsproblemen. Het is dan ook belangrijk dat de internationale gemeenschap de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, die door de wereldleiders op de VN-top in september 2015 zijn vastgelegd, realiseert. Tot deze doelstellingen behoren de bestrijding van armoede, versterking van de positie van alle vrouwen en meisjes, verkleining van de ongelijkheid in en tussen landen, de bevordering van aanhoudende, inclusieve en duurzame groei en fatsoenlijk werk voor iedereen, alsook de **bevordering van vreedzame en inclusieve samenlevingen**.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met de doelstellingen die in de mededeling over het EU-actieplan tegen migrantensmokkel worden aangegeven, maar wijst er nadrukkelijk op dat deze alleen haalbaar zijn als er voor een evenwichtiger en alomvattende aanpak wordt gekozen. Het EESC merkt op dat in de mededeling niet nader wordt aangegeven hoe de EU bescherming en bijstand zal verlenen aan mensen die gesmokkeld worden. Evenmin wordt gewezen op het positieve effect van migratie op de Europese arbeidsmarkt en de Europese economische ontwikkeling.

⁽¹³⁾ EESC, „Immigration: Integration and Fundamental Rights”, 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>).

⁽¹⁴⁾ Verkennend advies van het EESC over de rol van legale immigratie in de context van de vergrijzing, rapporteur: Luis Miguel Pariza Castaños (PB C 48 van 15.2.2011, blz. 6).

4.2. Het EESC stelt vast dat er wel een onderscheid wordt gemaakt tussen *migrantensmokkel* en mensenhandel, maar niet tussen migranten en asielzoekers. Dit is wel belangrijk; de secretaris-generaal van de VN herinnerde de Europese beleidsmakers eraan dat „een ruime meerderheid van de mensen die deze zware en gevaarlijke reizen ondernemen, vluchtelingen zijn die plaatsen als Syrië, Irak en Afghanistan ontvluchten. Bij internationaal recht is bepaald — en door staten wordt reeds lang erkend — dat vluchtelingen recht hebben op bescherming en asiel. Bij het in overweging nemen van asielaanvragen mogen staten geen onderscheid maken op basis van geloof of identiteit. Evenmin mogen zij mensen dwingen terug te keren naar plaatsen die zij zijn ontvlucht indien de gegronde vrees bestaat dat zij achtervolgd of aangevallen zullen worden. Dit is niet slechts een kwestie van internationaal recht; het is ook onze taak als mens”. Hij vervolgde: „Ik doe een beroep op alle betrokken regeringen om met een uitvoerige respons te komen, veilige en legale migratiekanalen uit te breiden en met menselijkheid, mededogen en overeenkomstig hun internationale verplichtingen te handelen” ⁽¹⁵⁾. Het EESC beveelt aan dat alle mensen die de gevaarlijke reis naar Europa ondernemen, worden behandeld als vluchtelingen overeenkomstig het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol bij dit verdrag van 1967, totdat het tegendeel wordt bewezen.

4.3. Een krachtigere politieke en justitiële respons

4.3.1. Het EESC pleit ervoor om smokkel breder te bestrijden door asielzoekers veilige en legale migratiekanalen te bieden. In combinatie met het ontwrichten van georganiseerde criminele netwerken door middel van inlichtingengestuurd en financieel onderzoek zal deze aanpak doeltreffender, humaner en kostenefficiënter zijn.

4.3.2. Het EESC dringt er met klem op aan dat de EU-beleidsmakers ervoor zorgen dat zij „geen schade berokkenen” en zowel de bedoelde als onbedoelde consequenties van hun maatregelen in overweging nemen. Het besluit van de EU om over te stappen van de Mare Nostrum-missie (waarbij reddings- en opsporingsacties centraal stonden) op Triton (met focus op grenstoezicht) heeft niet geleid tot een vermindering van het aantal mensen dat de gevaarlijke reis naar Europa waagt. Wel is dit besluit medeverantwoordelijk voor de dramatische toename van het aantal mensen dat op de Middellandse Zee is omgekomen. In de eerste vijf maanden van 2015 zijn 1 865 slachtoffers gevallen bij het oversteken van de Middellandse Zee; in diezelfde periode in 2014 waren het er nog 425 ⁽¹⁶⁾. Dit verklaart ook de verschuiving van migratiestromen naar routes over land, via de Westelijke Balkan naar Hongarije. Aan beide zijden van de Hongaarse grens hebben ondervraagde mensen laten weten dat zij voor de Balkanroute hadden gekozen omdat deze goedkoper was en werd aanbevolen door smokkelaars.

4.3.3. Het EESC merkt op dat de smokkelaars in staat zijn hun activiteiten aan te passen aan de beleidsbeslissingen van de EU zoals de versterking van grenspatrouilles in de Middellandse Zee en het vernietigen van vaartuigen. De door de EU gevoerde „oorlog tegen smokkelaars” heeft als onbedoeld gevolg gehad dat er chaos aan de grenzen van de Unie heerst, dat mensen op de Europese wegen en op zee de dood vinden en dat er spanningen tussen de lidstaten van de EU zijn ontstaan.

4.4. De preventie van mensensmokkel verbeteren en kwetsbare migranten helpen

4.4.1. Het EESC onderschrijft het streven van de Commissie om de preventie van mensensmokkel te verbeteren en kwetsbare migranten te helpen. Dit dient echter te gebeuren op een samenhangende wijze waarbij het redden van levens voorop staat.

4.4.2. Uit gegevens van Frontex blijkt dat 70 % van de mensen die met behulp van smokkelaars de EU binnenkomen, afkomstig is uit Syrië, Eritrea of Irak. Volgens Eurostatgegevens wordt meer dan 75 % van de asielaanvragen van onderdanen uit deze landen ingewilligd. Aangezien deze mensen en hun gezinnen vluchten uit vrees voor vervolging of aanvallen, is iedere mediacampagne over de risico's van smokkel zinloos.

4.4.3. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat er op nationaal niveau reeds instrumenten voorhanden zijn om op te treden tegen het in dienst nemen van migranten zonder wettig verblijf. Het voorstel van de Commissie om beperkte middelen in te zetten om specifieke economische sectoren op EU-niveau aan te pakken, zal duur uitpakken en niets opleveren.

⁽¹⁵⁾ Verklaring, New York, 28 augustus 2015.

⁽¹⁶⁾ Internationale Organisatie voor gegevens over Migratie (<http://missingmigrants.iom.int/incidents>). „Migration Read All About It, Mediterranean Update: 101 900 migrant arrivals in Europe in 2015” (<http://weblog.iom.int/mediterranean-flash-report-0>) (beide op 10 juni 2015 ingezien).

4.4.4. Het EESC onderschrijft de opmerking in het actieplan dat de EU meer moet doen „om gesmokkelde migranten bijstand en bescherming te bieden, met name als die tot kwetsbare groepen behoren, zoals vrouwen en kinderen.” Feit is wel dat in het actieplan verder niet wordt aangegeven wat er precies gedaan zal worden. Dit is een belangrijk punt omdat een groot deel van de mensen die bescherming zoeken in Europa, bestaat uit alleenstaande kinderen en kinderen die gescheiden zijn van hun ouders. Alleen al in Italië, Hongarije en Malta zijn in de eerste negen maanden van 2015 rond de 19 000 alleenstaande of van hun ouders gescheiden kinderen aangekomen. Sommige landen aan de buitengrenzen van de EU voldoen niet in alle opzichten aan de internationale normen; er is sprake van slechte opvangfaciliteiten en statusbepalingsprocedures, een lage erkenningsgraad en gebrekkige toegang tot duurzame oplossingen qua sanitaire voorzieningen en huisvesting. In het actieplan dient exact te worden aangegeven hoe de lidstaten de beschikking zullen krijgen over de nodige middelen om de plichten en verantwoordelijkheden die zij krachtens het internationaal humanitair recht en met name het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind ⁽¹⁷⁾ hebben, na te komen c.q. op zich te nemen.

4.4.5. Het EESC is van mening dat de meest doeltreffende manier om hulp te verlenen en tegelijkertijd de smokkelnetwerken aan te pakken erin bestaat om het aantal mensen dat een beroep doet op smokkelaarsdiensten te beperken door alternatieve, legale mogelijkheden aan te bieden om vanuit derde landen in buurregio's naar Europa te reizen. Op deze wijze kunnen de grondrechten waarin het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorziet, worden gewaarborgd.

4.4.6. Het EESC herhaalt dat het van cruciaal belang is een onderscheid te maken tussen het smokkelen van migranten uit winstbejag en het verlenen van bijstand aan migranten. Duizenden Europeanen hebben migranten vervoer en onderdak geboden, tegen een normale of geringe vergoeding of helemaal gratis. Humanitaire hulp en solidariteit zouden in het kader van de EU-agenda tegen het smokkelen van migranten niet bestraft mogen worden, maar dienen juist aangemoedigd te worden.

4.4.7. Het EESC is het ermee eens dat het terugkeerbeleid van de EU doeltreffender moet worden en herinnert de Commissie er in dit verband aan dat het er keer op keer voor heeft gepleit dat de mensenrechten van asielzoekers te allen tijde in acht genomen worden, vanaf het moment waarop de asielzoeker wordt gered of opgevangen, zolang de asielaanvraag in behandeling is en wordt bekeken of de asielzoeker een beschermingsstatus moet krijgen of onwettig verblijft. Bij de repatriëring van migranten dienen de bepalingen in acht genomen te worden dat niemand mag worden verwijderd, uitgezet naar, dan wel uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen (beginsel van non-refoulement). Het EESC spreekt zich nogmaals uit tegen het repatriëren van alleenstaande minderjarigen, mensen die medische zorg nodig hebben en zwangere vrouwen.

4.5. *Betere samenwerking met derde landen*

4.5.1. Het EESC is groot voorstander van nauwe samenwerking met derde landen langs de hele smokkelroute. Het onderschrijft dat de nadruk moet liggen op grensbeheerondersteuning, maar vindt dat op dit gebied ook moet worden ingezet op samenwerking en coördinatie op EU-niveau tussen het bestaande netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen, de Europese migratieautoriteiten en diplomatieke vertegenwoordigers van de lidstaten.

4.5.2. Doel van deze coördinatie moet zijn dat de EU-instellingen — de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (ESEO) en de lidstaten — procedures overeenkomen en invoeren die het de mensen mogelijk maken vanuit hun thuisland of een veilig buurland een humanitair visum of asiel aan te vragen, zodat ze via een alternatieve, menselijke en legale route naar Europa kunnen reizen. In buurlanden als Turkije, Libanon, Jordanië en Libië zouden hotspots kunnen worden ingericht waar aanvragen worden beoordeeld en waar mensen die een gerede kans op asiel hebben, een humanitair visum van de EU kunnen krijgen. Een soortgelijke werkwijze wordt momenteel in Brazilië gehanteerd. Belangrijk is ook dat de dialoog wordt bevorderd en de maatschappelijke organisaties die rechtstreekse contacten met vluchtelingen onderhouden, bij deze acties worden betrokken, om ervoor te zorgen dat de mensenrechten worden beschermd en de verwerking van aanvragen doeltreffender verloopt.

⁽¹⁷⁾ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>.

4.5.3. Voordeel van dergelijke humanitaire visa is dat de druk op de landen aan de buitengrenzen van de EU wordt verminderd, dat aanvragers behandeld worden conform de grondrechten van de EU en het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, en dat het smokkelen van migranten wordt teruggebracht tot een riskante en weinig lucratieve bezigheid. Het verblijfsrecht zou tijdelijk kunnen zijn, afhankelijk van de vraag of het veilig is om terug te keren naar het land van herkomst, of zou kunnen worden gekoppeld aan de arbeidsmarkt, gezien het tekort aan vaardigheden en de demografische uitdagingen en de gevolgen daarvan voor de groei in Europa.

Brussel, 10 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU

(COM(2015) 452 final)

(2016/C 071/13)

Rapporteur: José Antonio MORENO DIAZ

Het Europees Parlement en de Europese Commissie hebben op respectievelijk 16 september 2015 en 15 oktober 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU”

COM(2015) 452 final.

Tevens heeft de Raad van de Europese Unie op 21 oktober 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over dezelfde aangelegenheid.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 november 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 december 2015 gehouden 512e zitting (vergadering van 10 december 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 180 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Conclusies

1. De Commissie acht het met het oog op Richtlijn 2013/32/EU ⁽¹⁾ zinvol een gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst vast te stellen.

1.1. In het voorstel voor een verordening stelt zij tevens voor in een bijlage een eerste lijst van derde landen op te nemen die in de gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst worden opgenomen, waaronder Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië en Turkije.

1.2. Het EESC is van mening dat de specifieke criteria voor het aanmerken van derde landen als veilige landen van herkomst in de zin van Richtlijn 2011/95/EU en met name bijlage I bij Richtlijn 2013/32/EU concreter moeten zijn en meer veiligheid en garanties moeten bieden.

1.3. Voorts is het EESC weliswaar positief gestemd over het initiatief van de Commissie, maar meent het dat de vaststelling van een concrete lijst van landen die als veilig worden beschouwd voor de beoogde doeleinden, op dit moment voorbarig kan blijken te zijn.

2. Aanbevelingen

2.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel en meent dat er een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst moet worden vastgesteld op basis van de gemeenschappelijke criteria van Richtlijn 2013/32/EU, hetgeen de toepassing door alle lidstaten van de procedures waarbij het begrip „veilig land van herkomst” een rol speelt, zal vergemakkelijken, en zo de algemene efficiëntie van hun asielstelsels zal verhogen.

2.2. Met de vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst wordt in elk geval beoogd de huidige verschillen tussen de nationale lijsten van veilige landen van herkomst van de lidstaten op te heffen.

⁽¹⁾ PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1.

2.3. Hoewel de lidstaten wetgeving kunnen invoeren die het mogelijk maakt om op nationaal niveau andere landen dan die op de gemeenschappelijke EU-lijst aan te merken als veilig land van herkomst, zal een gemeenschappelijke lijst ervoor zorgen dat het begrip door alle lidstaten op uniforme wijze wordt toegepast met betrekking tot verzoekers wier land van herkomst in deze lijst is opgenomen.

2.4. In artikel 2 van de verordening moeten in elk geval uitdrukkelijk de specifieke, concrete en vastgestelde indicatoren en criteria worden vermeld voor opneming van een land in de lijst van veilige landen van herkomst, waaronder actuele informatie van bronnen zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM), het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Raad van Europa en andere mensenrechtenorganisaties.

2.5. Het besluit om een land in de gemeenschappelijke lijst op te nemen, moet onderbouwd en gerechtvaardigd zijn middels een beoordeling van alle criteria van voorgaand punt ten aanzien van alle gronden van vervolging en ernstige schade die reden zijn voor toekenning van internationale bescherming.

2.6. Voor het wijzigen van de lijst moet er een flexibeler wijzigingsmechanisme worden ingesteld waarmee binnen een redelijke termijn gereageerd kan worden op veranderde omstandigheden in landen die in de lijst zijn opgenomen.

2.7. Wijzigingen van de lijst moeten onderbouwd en gerechtvaardigd worden, met inachtneming van het deskundig advies ter zake van het UNHCR, het EASO, de Raad van Europa en andere mensenrechtenorganisaties.

2.8. Voorts overweegt het EESC de instelling van een mechanisme waarmee de erkende mensenrechteninstellingen, zoals de ombudsmannen en de sociaal-economische raden de procedure tot wijziging van de lijst kunnen inleiden.

2.9. Het EESC stelt voor een met redenen omkleed besluit te eisen over de gepastheid van de toepassing van het begrip „veilig land van herkomst” in het betreffende geval, na een individuele beoordeling zoals voorzien in Richtlijn 2013/32/EU.

2.10. Anderzijds moeten de procedurele waarborgen van de versnelde procedures worden versterkt, teneinde in alle gevallen een individuele beoordeling van elk specifiek geval veilig te stellen en te garanderen dat de toepassing van het begrip „veilig land van herkomst” passend is.

2.11. Het begrip „veilig land van herkomst” mag in geen geval worden toegepast in gevallen waarin de persvrijheid niet wordt geëerbiedigd of het politiek pluralisme wordt geschonden, en ook niet in landen waar mensen vervolgd worden op grond van geslacht en/of seksuele geaardheid, dan wel wegens het behoren tot nationale, etnische, culturele of religieuze minderheden.

2.12. Het EESC is voorts van mening dat de mechanismen om vast te stellen of verzoekers in kwetsbare situaties verkeren, verbeterd moeten worden. Indien deze vaststelling reeds heeft plaatsgevonden in de versnelde procedure, moet onmiddellijk de gewone procedure worden gestart.

2.13. Tot slot moet een doeltreffend rechtsmiddel tegen negatieve beslissingen op grond van het feit dat het land van herkomst als veilig wordt beschouwd, worden gewaarborgd en een opschortend karakter hebben overeenkomstig artikel 46, lid 5, van Richtlijn 2013/32/EU.

3. Achtergrond

3.1. De — tot dusver vruchteloze — inspanningen van de Europese Unie om de verschillen tussen de asielstelsels van de lidstaten te verhelpen zijn niet nieuw. Sinds 1999 heeft de Europese Unie een reeks wettelijke instrumenten aangenomen teneinde een gemeenschappelijk Europees asielstelsel op te richten met als doel de wetgeving op het gebied van asielprocedures, de opvangvoorzieningen en andere aspecten met betrekking tot het internationale beschermingsstelsel te harmoniseren.

3.2. Zoals de Europese Raad in zijn conclusies van 15 oktober 2015 (EUCO 26/15) heeft gesteld, is „het aanpakken van de migratie- en vluchtelingen crisis [...] een gemeenschappelijke verplichting die een alomvattende strategie en een gestage, vastberaden inspanning in een geest van solidariteit en verantwoordelijkheid vergt” en concludeert hij tot slot dat „bovenstaande richtsnoeren [...] een nieuwe belangrijke stap in de richting van onze alomvattende strategie [zijn] en stroken met het recht asiel te zoeken, de grondrechten en internationale verplichtingen. Er zijn echter nog andere belangrijke prioritaire acties, waaronder de Commissievoorstellen, die verdere besprekingen vergen in de op deze gebieden actieve fora. En er dient voortdurend te worden nagedacht over het totaalbeleid inzake migratie en asiel van de EU.”

3.3. Richtlijn 2013/32/EU maakt afwijkende en snelle procedures mogelijk die de lidstaten kunnen toepassen, waaronder met name versnelde procedures aan de grens of in transitzones, indien de verzoeker onderdaan is van een land dat door het nationale recht als veilig land van herkomst is aangemerkt en daarnaast ook voor de verzoeker in het licht van zijn of haar bijzondere omstandigheden als veilig kan worden beschouwd. Slechts enkele lidstaten hebben een nationale lijst van veilige landen van herkomst vastgesteld.

3.4. Met de herziene richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013) wordt beoogd de verschillen tussen de nationale procedures terug te dringen en snellere en billijkere beslissingen te waarborgen ten aanzien van herhaalde asielverzoeken dan wel asielverzoeken waarin geen nieuwe feiten worden gepresenteerd. Ondanks de verbeteringen die in de nieuwe tekst zijn opgenomen, blijft er voor de lidstaten te veel speelruimte voor de beoordeling van verzoeken, hetgeen de beoogde vaststelling van een daadwerkelijk gemeenschappelijke procedure kan belemmeren.

4. Beoordeling

4.1. Het begrip „veilig land van herkomst” heeft belangrijke praktische implicaties, zoals de mogelijkheid bij dergelijke verzoeken de versnelde procedure toe te passen (artikel 31, lid 8, onder b), van Richtlijn 2013/32/EU), de dienovereenkomstig verkorte termijnen om een beslissing te nemen over de inhoud van een verzoek, de moeilijkheden om vast te stellen of verzoekers in kwetsbare situaties in dergelijke verkorte termijnen (artikel 24 van Richtlijn 2013/32/EU) en uiteindelijk meer problemen bij het verkrijgen van internationale bescherming voor onderdanen van dergelijke landen, indien men veronderstelt dat het een ongegrond verzoek betreft (artikel 32, lid 2, van Richtlijn 2013/32/EU).

4.2. Deze verschillende behandeling van verzoeken tot internationale bescherming op grond van nationaliteit kan botsen met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, zoals bepaald in artikel 3 van het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Op grond van al deze aspecten is het aan te bevelen het begrip „veilig land van herkomst” restrictief toe te passen.

4.3. Er zij op gewezen dat vaststelling van een gemeenschappelijke lijst van landen van veilige landen van herkomst niet per definitie tot meer harmonisatie hoeft te leiden, aangezien het mogelijk is dat deze lijst naast de nationale lijsten van elke lidstaat bestaat.

4.4. De voorgestelde verordening omvat een lijst van zeven landen overeenkomstig de indicatoren die de Commissie heeft gehanteerd in haar voorstel: het bestaan van een wetgevingskader inzake de bescherming van de mensenrechten, de ratificatie van internationale verdragen betreffende de mensenrechten, het aantal veroordelingen van het betreffende land door het EHRM, de status van kandidaat-lidstaat van de EU, de erkenningsgraden van onderdanen die afkomstig zijn uit die landen en de opneming van het betreffende land in de nationale lijsten van veilige landen van herkomst.

4.5. Desalniettemin lijkt het erop dat de criteria van bijlage I bij de procedurerichtlijn met deze indicatoren niet op adequate wijze beoordeeld worden, daar bijvoorbeeld de praktische uitvoering van het recht en de daadwerkelijke eerbiediging van de mensenrechten niet beoordeeld worden, en daar evenmin onderzocht wordt of er geen sprake is van vervolging of ernstige schade op gronden die reden zijn voor toekenning van internationale bescherming.

4.5.1. Nationaal en internationaal wetgevingskader inzake mensenrechten: het is ongetwijfeld een minimumvereiste, maar niet de enige eis, aan elk land dat op de lijst van veilige landen opgenomen wordt om overeenkomstig bijlage I bij Richtlijn 2013/32/EU de mensenrechten daadwerkelijk te eerbiedigen. De Commissie zelf lijkt dit minimumvereiste in elk geval onvoldoende in acht te nemen, omdat zij in haar voorstel landen als veilig opneemt die — in een aantal gevallen — de belangrijkste internationale verdragen betreffende mensenrechten niet hebben geratificeerd, zoals Kosovo.

4.5.2. Het aantal veroordelingen in 2014 door het EHRM van de betreffende landen is geen afspiegeling van de huidige mensenrechtensituatie in de voorgestelde landen. De meeste zaken waarin een uitspraak is gedaan in 2014 hebben betrekking op feiten die een behoorlijk aantal jaren geleden hebben plaatsgevonden, zowel als gevolg van vertragingen bij het EHRM zelf, als vanwege de noodzaak eerst de interne weg volledig te bewandelen alvorens een zaak aanhangig te maken bij het EHRM.

De beoordeling van de gegevens door de Commissie kan tot verwarring leiden. De Commissie legt een verband tussen de veroordelingen en het totale aantal arresten van het EHRM over het land in kwestie, zonder daarbij te kijken naar de vraag hoeveel van deze uitspraken betrekking hadden op de eigenlijke zaak, dat wil zeggen, de mate waarin de mensenrechten worden geëerbiedigd. In het geval van Turkije bijvoorbeeld heeft de Commissie gekeken naar 2 899 gevallen die voorgelegd zijn aan het EHRM, waarbij echter niet wordt aangegeven wat het tijdsverloop was of hoe lang de behandeling geduurd heeft. Van alle gevallen is in slechts 110 gevallen geoordeeld over de grond van de zaak, waarbij in 94 gevallen, dat wil zeggen 93 %, werd geoordeeld dat er sprake was van schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ⁽²⁾. In het geval van Bosnië en Herzegovina waren er 7 arresten in 2014 over de grond van de zaak, waarvan in 5 gevallen werd geoordeeld dat er sprake was van schending van de mensenrechten (71 %) ⁽³⁾. In het geval van Montenegro zou dat 100 % zijn ⁽⁴⁾; in het geval van Servië 88 % ⁽⁵⁾; in het geval van Macedonië 66 % ⁽⁶⁾ en voor Albanië eveneens 66 % ⁽⁷⁾.

Er wordt evenmin vermeld welke mensenrechten er geschonden zijn of wat de inhoud van deze arresten is, hetgeen wezenlijke informatie is om te beoordelen of er sprake is van vervolging op gronden die reden zijn voor toekenning van internationale bescherming.

4.5.3. De status van kandidaat-lidstaat van de Europese Unie betekent niet dat het betreffende land voldoet aan de criteria van Kopenhagen, maar dat het een proces heeft gestart om aan die criteria te voldoen. Uit de voortgangsverslagen ⁽⁸⁾ over de kandidaat-lidstaten die zijn opgenomen in de lijst van het voorstel voor een verordening blijkt daarentegen dat zij in gebreke blijven op bepaalde gebieden, zoals de eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat, corruptie, politieke controle van de media of de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat.

4.5.4. De erkenningsgraden van verzoekers afkomstig uit deze landen in 2014 in de EU: de statistische analyse van de gegevens van de gehele EU in 2014 door de Commissie kan dubbelzinnigheid veroorzaken. Een uitgesplitste analyse van de erkenningsgraden in de lidstaten levert een aanmerkelijk heterogeen beeld van de situatie op. De erkenningsgraad van verzoekers uit Kosovo in het tweede kwartaal van 2015 bijvoorbeeld is 18,9 % voor de gehele EU, maar er zijn grote verschillen tussen landen als Italië (60 %) en Duitsland (0,4 %) ⁽⁹⁾.

4.5.5. Opneming van de landen in de nationale lijsten van veilige landen van herkomst: de nationale lijsten van veilige landen van herkomst zijn evenmin homogeen, aangezien elke lidstaat verschillende criteria hanteert, die derhalve niet bruikbaar zijn voor de vaststelling van een gemeenschappelijke lijst.

4.6. In het voorstel van de Commissie om deze zeven landen op te nemen in de gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst zouden andere indicatoren gehanteerd moeten worden, die bruikbaar en doeltreffend zijn om te bepalen in hoeverre het recht wordt toegepast en de mensenrechten worden nageleefd, zoals de informatiebronnen die het EHRM ⁽¹⁰⁾ relevant heeft geacht in zijn vaste rechtspraak om de situatie in het land van herkomst en het risico in geval van terugkeer te beoordelen. Dit voorstel voor een verordening voorziet weliswaar in artikel 2, lid 2, in deze informatiebronnen voor een evaluatie van de lijst, maar voor de vaststelling ervan noemt het deze bronnen niet, met name „de EDEO [...], het EASO, het UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties”.

4.7. Voorts zijn wij van mening dat er indicatoren gehanteerd moeten worden die de situatie weerspiegelen op het gebied van de mensenrechten ten aanzien van **alle** gronden die reden zijn voor toekenning van internationale bescherming, waaronder de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, de eerbiediging van politiek pluralisme, de situatie van alle lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuele mensen (LGBTI) of etnische, culturele en religieuze minderheden.

⁽²⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Turkije, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf

⁽³⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Bosnië en Herzegovina, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf

⁽⁴⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Montenegro, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf. In 1 geval over de inhoud van de zaak waar werd geoordeeld dat er sprake was van schending van de mensenrechten.

⁽⁵⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Servië, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf. In 16 van de 18 gevallen over de inhoud van de zaak werd geoordeeld dat er sprake was van schending van het Verdrag.

⁽⁶⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf

⁽⁷⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens: Landprofiel — Albanië, juli 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf. Van de 150 gevallen waarin een besluit is genomen in 2014, zijn over de stof alleen in 6 gevallen besloten, waarvan in 4 gevallen werd geoordeeld dat er sprake was van schending van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

⁽⁸⁾ Zie: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm

⁽⁹⁾ Eurostat: *First Instance decision on applications by citizenship, age and sex*. Kwartaalgegevens. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁽¹⁰⁾ Waaronder *NA vs UK* app. 25904/2007, 17 juli 2008; *Gafarov vs Rusland*, van 21 oktober 2010.

4.8. Artikel 2, lid 2, van het voorstel voor een verordening voorziet in een regelmatige evaluatie van de gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst. De herzieningsprocedure die in het voorstel voor een verordening wordt bedoeld, is de gewone wetgevingsprocedure (artikel 2, lid 3, van het voorstel voor een verordening) evenals een procedure tot schorsing van één jaar, te verlengen met nog één jaar, in geval van plotselinge veranderingen in de situatie van dat land (artikel 3 van het voorstel voor een verordening).

4.9. Geen van beide procedures, noch de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissingsprocedure) noch de procedure tot opschorting overeenkomstig artikel 3, lijkt een snel en flexibel mechanisme te bieden om te kunnen reageren op veranderingen in de situatie van de landen die in de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen. Helaas zijn er diverse voorbeelden van landen waar in korte tijd een verslechtering heeft plaatsgevonden van de politieke situatie, de democratische waarborgen en de eerbiediging van de mensenrechten, waar met de huidige mechanismen moeilijk op gereageerd zou kunnen worden. Bovendien kunnen deze situaties lang gaan duren, zodat opschorting van maximaal twee jaar erg kort is.

4.10. Bij deze beoordeling van plotselinge veranderingen in de situatie van het betreffende land zou altijd rekening gehouden moeten worden met het deskundig advies van „het UNHCR, het EASO, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties”, zoals wel het geval is bij een herziening middels de gewone wetgevingsprocedure.

4.11. Anderzijds wordt met de aanneming van een verordening de mogelijkheid uitgesloten dat asielzoekers de opneming van een veilig land in de lijst bij de nationale autoriteiten aanvechten, hetgeen wel mogelijk is bij de nationale lijsten. Het zou aanbevelenswaardig zijn de mogelijkheid op te nemen dat mensenrechtenorganisaties of asielzoekers de aanzet tot een dergelijke herziening geven.

4.12. Artikel 31, lid 8, onder b), van Richtlijn 2013/32/EU bepaalt dat lidstaten een versnelde behandelingsprocedure mogen toepassen indien de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Een dergelijke versnelde procedure mag in geen geval de procedurele waarborgen aantasten ⁽¹¹⁾ als gevolg van de korte termijnen. Dit mag er evenmin toe leiden dat dergelijke verzoeken om internationale bescherming niet individueel worden behandeld, hetgeen op grond van artikel 10, lid 3, onder a), van Richtlijn 2013/32/EU niet is toegestaan.

4.13. Artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2013/32/EU bepaalt in wezen dat de landen die in de lijsten van veilige landen zijn opgenomen, voor een bepaalde verzoeker uitsluitend als veilig land mogen worden aangemerkt nadat zijn verzoek afzonderlijk is behandeld. Bij deze individuele beoordeling zou in een met redenen omkleed besluit beoordeeld moeten worden of toepassing van het begrip „veilig land van herkomst” in het specifieke geval passend is, waarbij de bewijslast bij de lidstaat ligt en waartegen een rechtsmiddel kan worden ingesteld.

4.14. Aangezien de aanneming van een verordening betekent dat asielzoekers beperkte mogelijkheden hebben om bezwaar te maken tegen opneming van een land van herkomst in de lijst van veilige landen van herkomst, moeten de waarborgen voor toegang tot een doeltreffend rechtsmiddel in elk afzonderlijk geval worden versterkt en moet het rechtsmiddel een opschortend karakter hebben overeenkomstig artikel 46, lid 5, van de procedurerichtlijn.

4.15. Ook moet worden gewaarborgd dat wordt vastgesteld of verzoekers in een bijzonder kwetsbare situatie verkeren. Bij deze verzoekers mag overeenkomstig artikel 24, lid 3, van Richtlijn 2013/32/EU niet de versnelde procedure worden toegepast. In zulke gevallen moet het verplicht worden gesteld deze beoordeling uit te voeren vóór de beslissing om de versnelde procedure toe te passen wordt genomen. Indien daarna wordt vastgesteld dat een verzoeker in een kwetsbare situatie verkeert, moet het mogelijk zijn de versnelde procedure stop te zetten en de gewone procedure toe te passen.

Brussel, 10 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Arrest HvJ van 31 januari 2013 in zaak C-175/11, paragrafen 74-75.

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL